

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**Proyecto de reforma estructural y de
constitución humana de la vía
administrativa en Nicaragua**

MONOGRAFÍA

AUTORES: *Ivo Ferreyra Vargas*
Vanessa Obando Aguilar

Tutor: Roberto Evertz

INDICE

I.- TITULO LIMINAR

- 1.1.- Introducción**
- 1.2.- Planteamiento del problema**
- 1.3.- Antecedentes**
- 1.4.- Justificación**
- 1.5.- Objetivos**
- 1.6.- Diseño metodológico**
- 1.7.- Hipótesis**

TITULO II GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- 2.1.- Definición de procedimiento administrativo**
- 2.2.- Naturaleza jurídica**
- 2.3.- Características y principios generales**
- 2.4.- Finalidad del procedimiento administrativo**
- 2.5.- Clases de procedimiento administrativo**
- 2.6.- Sujetos que intervienen en el procedimiento administrativo**
- 2.7 El acto administrativo**
- 2.8 Elementos del acto administrativo**
- 2.9 Clasificación de los actos administrativos**

TÍTULO III LA VIA ADMINISTRATIVA

- 3.1 Definición de vía administrativa**
- 3.2 Los recursos administrativos**
- 3.3 Agotamiento de la vía administrativa**

TITULO IV DERECHO COMPARADO

4.1.- Ley 30/1992, de 26 de noviembre: Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y reformada por la ley 4/1999 del 13 de enero. España

4.2. Derecho Comparado en Latinoamérica

TITULO V LA VÍA ADMINISTRATIVA EN NICARAGUA

5.1.- La vía administrativa en la Ley no. 290, Ley de organización, competencia y procedimiento del poder ejecutivo de Nicaragua, del 3 de junio de 1998.

5.2.- La vía administrativa planteada en el Proyecto de Ley de procedimiento administrativo en Nicaragua del 6 de junio del año 2000

TÍTULO VI ALTERNATIVAS ESTRUCTURALES A LA VÍA ADMINISTRATIVA EN NICARAGUA

6.1.- El arbitraje

6.2 Constitución humana de la administración pública en Nicaragua

TÍTULO VII CONCLUSIONES

TÍTULO VIII RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA

I.- TÍTULO LIMINAR

1.1.- INTRODUCCIÓN

El presente estudio contiene y desarrolla el tema titulado: “Proyecto de reforma estructural y de Constitución humana de la vía administrativa en Nicaragua”, mediante un análisis de la vía Administrativa estipulada en los artículos 39 al 46 de la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo del 1º de Junio de 1998, publicada en la Gaceta, Diario Oficial, Número 102 del de 3 de Junio de 1998, así como lo expuesto en el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo del primero de Junio del 2000 presentado por el Diputado Wálmaro Gutiérrez Mercado, que no difieren ni en su estructura ni en el procedimiento a seguir.

La vía administrativa en Nicaragua está compuesta por dos recursos administrativos; el primero es el de revisión, que se interpone ante el mismo funcionario que emitió el acto administrativo. El segundo es el de apelación, que se interpone ante el superior jerárquico del mismo funcionario. Por su parte los artículos 21 y 25 del Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo establecen los mismos recursos con algunas variaciones en los términos de interposición y resolución.

El Proyecto de Ley en mención deja también ciertos vacíos por lo que hace a los derechos de los administrados puesto que se dice que justicia tardía no es justicia, y de la simple lectura del Proyecto se desprende que es un procedimiento que tanto para perfeccionarse como para constituir la vía Contencioso-administrativa tarda más tiempo del que los ciudadanos desearían esperar para que se anule o modifique un acto, resolución o

disposición administrativa. El Administrado puede estar esperando una resolución administrativa por casi cien días sin poder tener acceso a la vía Contencioso-administrativa, mientras tanto el acto administrativo continúa surtiendo efectos, si es que no se consigue la suspensión temporal del acto.

Por otro lado, el resarcimiento de daños debería ser una responsabilidad fundamental de un Estado que se considere de derecho o Estado Social de Derecho, aspecto que difícilmente se consigue en nuestra vía administrativa.

Fuerzas endógenas de los Países Cooperantes y de los Organismos bilaterales y multilaterales que aportan ayuda económica exigen la aprobación de una verdadera Ley de Procedimiento Administrativo como presupuesto, para poder tener un desarrollo social sostenible. No se concibe pues hoy día que exista un Estado omnipotente e infalible sino que debe existir casi por antonomasia a la democracia un proceso de defensa y control ante el poder del Estado. Como administrados y como estudiantes de derecho debemos realizar una crítica constructiva en virtud del Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo.

Es pues de gran importancia la entrada en vigencia de esta Ley no sin antes hacerle unos cambios en cuanto a su estructura y organización de procedimiento, puesto que si bien es cierto que urge su sanción también lo es que se apruebe una Ley que tutele de forma más idónea y equitativa los derechos e intereses legítimos que le sean violentados a los administrados.

Finalmente, nos damos cuenta que la Constitución Humana de la Administración Pública, es decir el nombramiento de la mayoría de los Funcionarios Públicos es una atribución del Presidente de la República, según el artículo 150, inciso 6 de la Constitución Política, es decir que no obtienen sus puestos por medio de un sistema concurso u oposición, lo que no quiere decir que a través de nombramientos directos no se tome en cuenta los méritos y preparación, pero se sacrifica la independencia administrativa por el control jerárquico político, factor que subjetivamente influye en las decisiones en la vía administrativa en contra del verdadero sentido de la Ley, de los derechos e intereses de los administrados y de la seguridad jurídica propicia para la inversión y el desarrollo económico. Ante esta situación no podemos hacer propuestas o alternativas estructurales y de organización procedimental sin proponer primero, métodos de nombramiento de los Funcionarios Públicos y de constitución humana en general de la Administración Pública.

Este último punto implica un análisis profundo del Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa en cuanto a la propuesta del sistema de previsión de las plazas públicas que propone.

Estos puntos constituirán el eje central de nuestra investigación, pasando claro está, por el desarrollo doctrinario y general de los mismos, por un profundo estudio comparativo de las vías administrativas de varios países como España y México, hasta concluir en un análisis jurídico de nuestra realidad práctica-legislativa, todo con el fin de proponer, criticar y mejorar la Justicia Administrativa en nuestro país, específicamente nuestra vía administrativa.

1.2.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Con la entrada en vigencia de la Ley de Regulación de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, Ley 350 del 11 de Julio del año 2000 se ha dado un paso adelante en la institucionalización de la democracia del país, pero el primer paso debió haber sido aprobar una Ley General de Procedimiento Administrativo. En la actualidad se cuenta con el procedimiento establecido en la ley 290 ya mencionada en la introducción del presente Protocolo. El problema con la Ley 290 es que es sumamente incompleta y se hizo con carácter transitorio y la vía administrativa que contiene no tutela de manera eficiente los derechos y deberes ciudadanos.

Con la presentación de un Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo el 1o de Junio del año 2000, se trata de suplir los vacíos jurídicos de la Ley Número 290, pero aún así y como lo demostraremos en este trabajo monográfico, el proyecto tal como está planteado deja los mismos vacíos y cierra puertas a propuestas estructurales, de organización del procedimiento y de medios alternos de resolución de conflictos que presentan otras legislaciones. Con una simple mirada al anteproyecto se denotan varios problemas: Lo primero sería lo oneroso del trámite, por un lado para el Estado y por otro, para el ciudadano en algunos casos (si no litiga con beneficio de pobreza), en segundo lugar tenemos la excesiva cantidad de tiempo invertido en un procedimiento que se podría ser expedido con mayor celeridad. El Estado debería, por medio de la Ley, tomar una actitud un poco más mediadora y conciliadora.

En otro sentido, la Administración Pública se constituye en Juez y parte, debido a que es ella la que juzga sobre la veracidad de sus propias actuaciones, lo que no permite pensar en imparcialidad Administrativa y sí, en propuestas innovadoras para este Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo.

En el entendido de la búsqueda de la Autonomía y Descentralización Administrativa se deben crear autoridades de revisión y apelación que sean imparciales y no estén supeditadas al Estado en sus decisiones. Además hay que buscar un sistema de calidad para la selección de las autoridades que deben tomar decisiones respecto a resoluciones administrativas una vez que se ha recurrido de ellas. De la decisión de estas autoridades dependerá la eficacia o no de la Ley, puesto que si se desarrolla un procedimiento cuyo cometido no es la búsqueda de la equidad sino de llenar con un requisito no se da ningún avance. De tal manera que no solamente se trata de cumplir con el requisito de haber agotado la vía administrativa para legitimar la vía judicial sino de hacer cumplir la Ley y el espíritu de la misma, esto es el bien común y la equidad.

Hay que valorar la creación de entidades especializadas para la resolución de conflictos administrativos entre el administrador y los administrados, entidades que sean imparciales, a los que no le depare ni perjuicio ni ventaja la decisión a favor o en contra de los Actos, Resoluciones o Disposiciones Administrativas. Esto por un lado podría resultar costoso presupuestariamente pero por otro lado daría el sosiego que solo brinda la justicia Administrativa.

Consecuentemente a lo expuesto, la pregunta a la que pretendemos dar respuesta con este estudio es la siguiente:

¿Si se proponen nuevas alternativas estructurales, reformas de la organización del Procedimiento Administrativo y nuevos Sistemas de Constitución Humana de nuestra Administración Pública se permitiría lograr la eficacia de la Vía Administrativa?

1.3.- ANTECEDENTES

La situación del ciudadano en el siglo XV frente al actuar de la Administración Pública era totalmente incontrolable e irrecurable, la actuación administrativa no poseía un cauce formal, la noción de un procedimiento administrativo a seguir con pasos establecidos en Ley expresa era algo inconcebible, regía el principio de que cualquier asunto concerniente al Estado, su Administración y al Gobierno, era del conocimiento expreso del Príncipe, quien además actuaba a su antojo¹.

Es hasta la Revolución Francesa de 1789 que surge dicho control del actuar de la Administración Pública, y se comienza a establecer un orden legal y de procedimiento, pero de carácter jurisprudencial, especialmente por el actuar del *Consejo de Estado*, órgano situado dentro de la misma estructura de la Administración Pública y sus administrados, a través de un sistema, primero de *justicia retenida*, es decir que la misma Administración conocía, modificaba y en fin revisaba sus propios actos y formas de actuación, pasando luego a partir de la Ley del 24 de mayo de 1872 a un segundo tipo de sistema, conocido como de *justicia delegada*, por medio del cual operaba el Consejo de Estado de forma delegada realizando dicha función siempre dentro de la Administración Pública, pero con cierto carácter de independencia, en cuanto a la ejecución de sus resoluciones y al nombramiento de sus integrantes².

¹ Enciclopedia Jurídica Ameba. Tomo XVII. 1963. Pág. 561

² Rizo Oyanguren, Armando. **Manual Elemental de Derecho Administrativo**. Editorial Universitaria. UNAN, León. 1997. Pág. 417

Es en el sistema español, cuna del desarrollo de la justicia administrativa tanto desde el punto de vista legal, como estructural y de noción político–social de control administrativo, que surge una de las primeras normativas que regulara el Procedimiento Administrativo, a través de Ley de 19 de Octubre de 1889³, que en su intento de uniformar el procedimiento constituyó un paso significativo en la evolución del Derecho público español, que contenía una serie de reglamentos departamentales.

Según el Jurista Español Ramón Parada⁴ la primera y verdadera regulación del régimen jurídico y del procedimiento administrativo de la Administración Pública española, es la contenida en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de Julio de 1957 y la Ley de Procedimiento Administrativo del 17 de Julio de 1958, cuyo marco jurídico en general tenían el objetivo explícito la unificación de todas las normas preexistentes para garantizar una actuación común, casi didáctica, en el funcionamiento interno de la Administración, en el que la garantía de los particulares se contempla desde la unificación del procedimiento y desde el concepto de la autorización previa para el reconocimiento de un derecho o la satisfacción de un interés legítimo.

Las normativas anteriores surgen en un momento histórico de reconstrucción social, económica y jurídica de la España franquista, postguerra nacional, cuyo desarrollo industrial la puso en camino a ser uno de los países de mayor desarrollo en todos los sentidos. Es notorio encontrarnos que, ya se había aprobado en el año de 1956 una Ley de regulación de la Jurisdicción Contencioso–administrativa, si bien, las normas de procedimiento

³ Parada, Ramón. **Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.** Editorial Universitaria. UNAN, León. 1997. Pág. 484

⁴ Ídem. Pág. 484

administrativo deben ser anteriores a las de lo Contencioso-administrativo, en España la aprobación de ambas obedecieron a movimientos político-legislativos muy marcados por la dictadura del Generalísimo Franco y por el desorden aún continuo de la misma Administración Pública.

Estas normas son condensadas en una normativa general en el año de 1992, en una Ley de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común, del 26 de noviembre de dicho año, que siguió con la misma ideología de las anteriores, pero que obedeció a la nueva estructuración orgánica de la Administración Pública establecida en la Constitución Política Española de 1978, que en varios artículos⁵ permitió la creación de las Comunidades Autónomas, los principios del Procedimiento Administrativo, la tutela judicial efectiva de todos los derechos e intereses de los ciudadanos con carácter obligatorio, pero sobre todo, la sumisión de la Administración Pública en general al control administrativo de sus actos, a la Ley y al Derecho.

Actualmente la Ley Española de Procedimiento Administrativo de 1992 ha sido reformada en parte por la Ley 4 / 1999, de 13 de enero del mismo año.

Cabe señalar que junto a los antecedentes españoles una normativa que llama mucho la atención es la *Federal Administrative Procedure Act de 1946*, que admitió dentro del sistema norteamericano, la justiciabilidad de los actos de la Administración en general. Es llamativo su arto. 706, que ordena en su punto 2, declarar ilegal y eliminar la actuación de la Agencia (órgano administrativo), sus determinaciones y conclusiones sobre la base de que sean:

⁵ Artos 24, 103, 105, 106 y 149 de la Constitución Política de la República de España.

- Contrarias a un derecho o a un poder, privilegio o inmunidad constitucional.
- Arbitrarias, caprichosas, un abuso de discrecionalidad o no conforme a Derecho.
- Sin observar el procedimiento administrativo exigido por la Ley.

Junto a esta normativa, la jurisprudencia norteamericana ha ido consolidando la imperiosa necesidad del control de los actos administrativos y la sujeción a un procedimiento concreto. Principalmente, según el Jurista español Jesús González Pérez⁶, el sistema español es el que se ha exportado hacia nuestros países latinoamericanos por lo que encontramos leyes de procedimientos administrativos en varios de ellos, entre las que sobresalen las siguientes, sin un orden establecido:

- La Ley Nacional de Procedimiento Administrativo Argentina de 1972 y la de sus distintas provincias.
- La Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo de Venezuela de 1982, con su reforma en el año 2001⁷
- La Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral, Ley No. 7 de Cuba de 1977.
- El libro de Procedimiento Administrativo introducido en 1984 en el Código Contencioso–administrativo colombiano.
- En México obedeciendo a su constitución federal algunas de las principales leyes de la materia son:

⁶ González Pérez, Jesús: Procedimiento Administrativo Federal. Ediciones Civitas. Madrid. 1994. Pág. 37

⁷ Esta Ley fue vista en el sitio web: www.badellgrau.com

- La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de 14 de julio de 1994.
- La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, de 14 de diciembre de 1995.
- El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de 6 de febrero de 1997.
- Más cerca de nuestra realidad la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica de 1978.

En Nicaragua, una de las primeras personas que comienza a interesarse por el tema del Procedimiento Administrativo, es el Dr. Cairo Manuel López, de la Universidad Centroamericana, quien en el año de 1977, publica en la Revista Encuentro de la UCA, un artículo titulado: "Concepto y Naturaleza del Procedimiento Administrativo", en el cual propugnaba por la aprobación de una Ley de Procedimiento Administrativo, pero que además contenía una riqueza doctrinaria que aún en nuestros días mantiene una gran actualidad.

En nuestro país no existía, desde el punto de vista constitucional, un articulado que propugne y desarrolle la justicia administrativa respecto al tema que estamos tratando, ha habido Constituciones como la de 1974, que aprobaba un Tribunal Contencioso– administrativo en su artículo 164, inciso 10, la atribución de la Corte Suprema de Justicia para conocer y resolver los conflictos administrativos entre los organismos de la Administración Pública, y entre éstos y los particulares, pero el tema del procedimiento administrativo no se señala ni establece nada.

Es con la aprobación de la Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, que se establece en los artículos 39 al 46, una especie de procedimiento administrativo, o más bien de vía administrativa; es decir los recursos administrativos que se pueden interponer en contra de un acto, resolución o disposición de la Administración Pública, siendo estos los siguientes:

1. *Recurso de Revisión*: Se interpone ante la misma autoridad que emitió el acto, en el término de quince días hábiles a partir del día siguiente de la notificación del acto, y se resolverá en veinte días.
2. *Recurso de Apelación*: Se interpone ante la misma autoridad que emitió el acto administrativo con la salvedad que quien lo resuelve, en un término de treinta días, es su superior jerárquico.

Esta ley no contiene elementos propios de una Ley de procedimiento Administrativo, ejemplo de esto, los casos de anulabilidad de un acto, los métodos de ejecución de las sentencias, entre otros, que sí son parte integral de cualquier Ley de la materia.

Podemos afirmar que, hasta el momento en Nicaragua no existe una Ley de Procedimiento Administrativo, con un Procedimiento común, solamente está la vía administrativa de la Ley 290, y otros procedimientos en leyes específicas, por ejemplo, la Ley de Municipios⁸, la Ley Creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y de reforma a la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos⁹, entre otras, que son procedimientos de carácter específico y en determinados casos van más allá de los términos de tiempo establecidos en la Ley No. 290, o establecen más recursos administrativos, o varían el procedimiento común.

⁸ Ley No. 261, del 26 de Agosto de 1997.

⁹ Ley No. 339, Gaceta No. 69 del 6 de abril del 2000

En octubre de año 1997, la Corte Suprema de Justicia, por medio de un grupo asesor, preparó un Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-administrativo en un mismo cuerpo, presentándolo en mayo del año dos mil a la Asamblea Nacional, que aprobó el Proyecto Contencioso-administrativo, pero no así el Proyecto de Procedimiento Administrativo por considerar que dicha Corte no tenía iniciativa de Ley en aspectos ajenos a los judiciales, como es la materia del Poder Ejecutivo, esto con base al Arto. 140, inciso 3 de la Constitución Política vigente¹⁰.

De esta manera surge el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo, presentado por el Diputado Wálmaro Gutiérrez ante la Secretaria de la Asamblea Nacional el día seis de Junio del año dos mil. Este Proyecto de Ley es realmente el mismo que presento la Corte Suprema de Justicia, con pequeñas variantes. Al proyecto no se le ha dado el trámite de Ley para su aprobación.

Cabe mencionar que han existido en nuestro país otros autores que han escrito sobre el Procedimiento Administrativo, entre ellos, el Dr. Armando Rizo Oyanguren en su Manual elemental de Derecho Administrativo, el Dr. Jorge Flavio Escorcía en su libro Derecho Administrativo. Recientemente el Lic. Juan Bautista Arríen Somarriba, ha escrito un artículo titulado el Procedimiento Administrativo y el procedimiento contencioso-administrativo en Nicaragua, en la Revista de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Centroamericana.

No hemos encontrado trabajos monográficos referentes al tema del Procedimiento Administrativo o concretamente sobre la vía administrativa en nuestro país.

¹⁰ El artículo trata sobre las entidades que tienen iniciativa de Ley: la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, Los Consejos Regionales Autónomos y los Consejos Municipales, en materias propias de su competencia.

1.4. - JUSTIFICACIÓN

Siendo el Procedimiento Administrativo la vía que legitima la correspondiente Demanda Contenciosa-administrativa, esto según el artículo 46 de la Ley número 350, se vislumbra pues, que el mismo es el primer requisito en la consecución de una verdadera y precisa justicia administrativa, y es que según la doctrina administrativa antes de aprobar una Ley de lo Contencioso-administrativo -que constituye el escenario jurisdiccional- se debe contar con una verdadera Ley de Procedimiento Administrativo que a su vez constituya una vía Administrativa anterior y sirva de marco general a los procedimientos específicos de cada órgano del Estado. Este vacío legislativo es el primer impulsor de nuestra investigación.

El administrado en la actualidad tiene a su mano una vía administrativa larga, tediosa, burocrática e ineficaz. Los recursos administrativos que conforman dicha vía en nuestro país, son los verdaderos medios de impugnación que los administrados o ciudadanos pueden interponer en contra de un acto, resolución o disposición administrativa, se resuelven por los mismos Funcionarios Públicos que han emitido el Acto por lo que carecen de una verdadera imparcialidad administrativa. El funcionario es Juez y parte en un mismo caso, noción que constituye la segunda justificación de nuestro trabajo.

Por otro lado está el problema de la falta de independencia administrativa tal como se entrevé con la actual legislación, y con ello la misma indefensión de la ciudadanía frente al Estado, debido a que los mismos funcionarios obedecen a una jerarquía presidencialista que puede, en ocasiones, originar el germen político en la revisión Administrativa de los actos de

la Administración Pública. Esta situación política que corroe la efectividad de nuestra vía administrativa constituye la tercera gran justificación que motiva nuestro estudio.

La importancia de este trabajo radica en que si es verdaderamente una investigación científica, brinde verdaderos aportes a la redacción de una Ley de Procedimiento Administrativo que verdaderamente ampare a la ciudadanía que se encuentra al albedrío del imperio de un Estado rebosante de Poder, por cuanto no hay un eficaz método de defensa de los derechos e intereses de los administrados. Consideramos que la presente investigación servirá de aporte crítico hacia la creación de esa estructura orgánica, ágil, dinámica, moderna y eficiente, que permita ser el medio de control del actuar de la Administración Pública en la vía administrativa, pero sobre todo servirá como un punto de partida para nuevas investigaciones y propuestas que tengan como objetivo innovar, modificar, mejorar y enriquecer esta materia, misma que hoy día se encuentra prácticamente árida en cuanto información y bibliografía, lo cual dificulta su comprensión por parte de los estudiantes y la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos.

Esta investigación debe ser guía o marco de referencia, y consecuentemente de gran utilidad para todas las personas encargadas de crear y aprobar leyes tan importantes como lo es la de Procedimiento Administrativo, a través de las recomendaciones y conclusiones en las que este trabajo debe desembocar, siendo un paso investigativo más para la concreción del Estado Social de Derecho que plantea nuestra Constitución Política en su artículo 130 y al que aspira nuestra Nación.

1.5.- OBJETIVOS

Objetivo general

Analizar alternativas estructurales, de procedimiento y de constitución humana para reformar la vía administrativa en Nicaragua.

Objetivos específicos

1. *Determinar* los efectos del procedimiento administrativo establecido en la Ley No. 290. Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo.
2. *Valorar* el Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo del 1 de junio del año 2000 en cuanto a la Vía Administrativa que propone.
3. *Comparar* la Legislación de Procedimiento Administrativo de otros países en cuanto a sus vías administrativas respecto a la que posee nuestro Ordenamiento Jurídico.
4. *Proponer* alternativas estructurales y procedimentales a la vía administrativa establecida en la Ley No. 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo, y en el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo.
5. *Proponer* Nuevos modos de selección de Funcionarios Públicos.

1.6.- DISEÑO METODOLOGICO

Tipo de estudio

El tipo de estudio a realizarse no es experimental, por que las variables no se alterarán o modificarán, ya que el estudio se limita a describir, caracterizar y analizar el comportamiento de dichas variables.

Esta investigación es de tipo descriptiva, utilizando como método complementario el análisis para verificar y comprobar la Hipótesis.

Metodología

La metodología será **no experimental**, de tipo **expost-facto** que consiste en realizar un estudio sobre la base de hechos que ya ocurrieron y estudio de los procedimientos administrativos en los países latinoamericanos. Incluye el estudio en el actual proyecto de Ley de procedimiento administrativo: Ley 290: Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo y el Proyecto de Ley de procedimiento administrativo presentado

Variables

1. Alternativas Estructurales y de Procedimiento.
2. De constitución Humana.

Reforma de la vía administrativa:

3. Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo
4. Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa

Variable independiente:

- Alternativas Estructurales y de Procedimiento.
- Métodos alternativos de constitución Humana.

Variable dependiente:

Eficacia de la Reforma de la vía administrativa:

- Tutela Administrativa del ciudadano
- Anteproyecto de Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa

1.7.- HIPÓTESIS

La aprobación de nuevas estructuras orgánicas junto a la reforma del procedimiento de la vía administrativa actual, así como la aprobación de métodos alternos en el nombramiento de funcionarios públicos, permitirá la eficacia de la misma y la tutela administrativa del ciudadano.

TITULO II GENERALIDADES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1.- DEFINICIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Podemos determinar como definición a groso modo del procedimiento administrativo a una serie de actos que de manera concomitante tienden a la consecución de un fin general, que es la función estatal, así precisamente se desarrolla la actividad del Órgano Público. Este es pues un concepto de teoría general del Derecho.

Se distingue como procedimiento administrativo, según Jesús González Pérez (en general a todo procedimiento) “a una combinación de actos cuyos efectos jurídicos están vinculados entre sí con la finalidad de conseguir una acertada o válida decisión; adquirir ésta que permite conseguir a efectos procedimentales que los actos o eslabones en que cabe dividir o fragmentar el procedimiento, pueden clasificarse en esenciales o no esenciales de forma que un acto esencial viciado rompe o puede romper la conexión entre los diferentes actos o eslabones existentes en un procedimiento y quebrar con ello la unidad de efectos jurídicos que es la nota esencial de todo procedimiento”.¹¹

Por otro lado, señala Agustín Gordillo: “El procedimiento administrativo es una consecuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de llegar a un acto estatal determinado”¹². De esto se infiere que son actos administrativos individuales pero que están conexos por sus fines jurídicos como parte del mismo proceso, además tiene un

¹¹ González Pérez, Jesús. **Manual de Procedimiento Administrativo**. Primera Edición. Ediciones Civitas, Madrid. España.2000. Pág. 73

¹² Gordillo, Agustín. **Procedimientos y recursos administrativos**. Segunda Edición. Ediciones Matchi. Buenos Aires. 1971. Pág. 19

carácter teleológico, o sea que persigue un fin jurídico específico. Existe también en la doctrina un concepto restringido del procedimiento administrativo que es en la función judicial, refiriéndose a la salvaguarda de los derechos de los administrados frente al ente administrador como proceso previo o como reclamaciones previas al proceso civil o laboral, por ejemplo. Aquí se encuentra pleno respaldo de parte del doctrinario Alfonso Nava Negrete, puesto que se dice que es un problema de terminologías que se obviaría al cambiar el término proceso por el de juicio¹³. Dice Gordillo: “Creemos preferible mantener la designación de proceso estrictamente para el proceso judicial”.¹⁴

Entonces cuando se coordinan actos vinculados para la consecución de un fin, a esto se le llama procedimiento, al respecto añade González Pérez: “Podemos definir el procedimiento con Carnelutti, como el tipo de combinación de actos cuyos efectos jurídicos están vinculados causalmente entre sí”.¹⁵

Según Cabanellas, procedimiento administrativo es una “serie de actos o diligencias que regulan el despacho de los asuntos ante la Administración Pública, en la modalidad gubernamental cuya expresión lo constituye el expediente”.¹⁶

¹³ Nava Negrete, Alfonso. **Derecho Procesal Administrativo**. Editorial Porrúa. México 1959. Pág. 73 y ss.

¹⁴ Gordillo. Op. Cit. Pág. 21

¹⁵ González Pérez, Jesús. **El procedimiento administrativo**. Ediciones Civitas. Madrid. 1977. Pág. 57. Cfr Andre de Laubadere. **Traité élémentaire de Droit Administratif**. 5ª. Ed., París, T 1º. Pág. 259 y ss. Zanolini, G. **Curso de Derecho Administrativo**. T.1º Buenos Aires. 1959. Pág. 345 y ss.

¹⁶ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de Derecho Usual**. Tomo VI. Editorial Heliasta. Buenos Aires. 1996. Pág. 434

Al respecto se refiere el jurista nicaragüense Rizo Oyanguren: “El procedimiento administrativo no es sino la forma jurídica en que actúa la Administración, es la vía que conduce a la meta o sea al acto administrativo”.¹⁷

Es el procedimiento administrativo quien regula, ejecuta, revisa y da formalidad a los actos de la administración. El procedimiento administrativo se rige por una ley, en Nicaragua se encuentra por el momento recogida este tipo de legislación en la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo.

2.2.- NATURALEZA JURÍDICA

González Pérez entiende que la naturaleza jurídica del proceso administrativo es el cauce formal de la acción administrativa, es decir la vía donde opera la voluntad administrativa tales como las formalidades de índole procesal exigidas en la tramitación de las actuaciones propias de esta vía y que constituye el cauce jurídico necesario para las garantías de los intereses de la Administración y de los particulares¹⁸.

La mayoría de los doctrinarios explican la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo estableciendo la diferencia de este procedimiento con otros. El mismo autor señala que este cauce formal se justifica desde dos perspectivas distintas, primero como garantía del interés público y de los particulares, y segundo, añadiéndole a este primero la finalidad de garantizar

¹⁷ Rizo Oyanguren, Armando. **Manual Elemental de Derecho Administrativo**. Editorial Universitaria. UNAN, León. Pág. 124 y ss.

¹⁸ González Pérez. **El procedimiento administrativo**. Op. Cit. Pág. 74

el interés público concretado en la legalidad y en el acierto de las resoluciones administrativas.

Rizo Oyanguren encuentra en la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo dos posiciones: una que considera que el derecho administrativo es una parte del proceso en general. Según esta posición el fin de todo proceso es la actuación o aplicación concreta de la aplicación de la ley.

La otra posición sostiene que el procedimiento administrativo es diferente del judicial. Los órganos jurisdiccionales son distintos, sus actuaciones también, por lo que procedimiento administrativo y procedimiento judicial en general no son lo mismo¹⁹.

Entre proceso judicial y proceso administrativo existen entre sí semejanzas indudables, pero hay también profundas diferencias como consecuencia necesaria de la diversa naturaleza de los fines a que una y otra sirven, sobre todo de la distinta posición y carácter de los órganos cuya actividad disciplinan. El proceso tiene como fin esencial la averiguación de la verdad y la satisfacción de las pretensiones ejercitadas por las partes, mediante la decisión de una instancia: el Juez o Tribunal. En cambio, el procedimiento administrativo, si bien constituye una garantía de los derechos de los administrados, no agota en ellos su función que es la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por los órganos de la administración.

¹⁹ Rizo Oyanguren. Op. Cit. Pág. 123-124

El procedimiento equivale a formas externas, a trámites y a ritos; el proceso en cambio sugiere el sistema, la organización, las ideas elaboradas por los datos que la experiencia y la ciencia proporcionan. “El proceso es la función y estructura o sea la vía jurisdiccional, el procedimiento es el cauce, el conducto integrado por actos que se ordenan a una finalidad jurisdiccional o no”²⁰. El proceso es el continente, procedimiento es el contenido; todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, pero no todo procedimiento es un proceso.

Todo procedimiento persigue un fin jurídico y en ocasiones coincide con el del proceso, pero es fundamental dejar claro que el procedimiento está integrado por actos. El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional mientras que el procedimiento se reduce a una coordinación de actos en marcha, relacionados entre sí por la unidad del efecto jurídico final.

Es importante distinguir entre proceso y procedimiento debido a que este permite vincular a otro sujeto y en el procedimiento administrativo los particulares intervienen como interesados no como parte. Por ellos el jurista Cairo Manuel López argumenta que en el proceso es donde mejor se realizan manifestaciones democráticas puesto que hay intervención de otra parte²¹.

²⁰ Nava Negrete. Op. Cit. Pág. 76

²¹ López, Cairo Manuel. López, Cairo Manuel. Revista Encuentro número 11. Universidad Centroamericana (UCA). **Concepto y naturaleza del procedimiento administrativo**. 1977. Pág. 32

La segunda posición es la más aceptada por los doctrinarios²². De ahí que la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo dependa del concepto de éste. Consecuencia de esta naturaleza es que constituye un requisito del acto o actuación administrativa, que puede llegar a ser determinante de la nulidad en pleno derecho cuando la Administración prescinda del procedimiento previsto para realizar una determinada actuación.

2.3.- CARACTERÍSTICAS Y PRINCIPIOS GENERALES

En los principios generales del procedimiento administrativo podemos encontrar las características del mismo. Villar y Romero señala los siguientes principios:

Principio dispositivo y principio de rogación en el procedimiento.

En el proceso administrativo no predomina el principio de impulsión procesal de oficio por parte de los órganos estatales y tampoco predomina el principio de la disposición del proceso del interesado; existe, entonces, una combinación entre ambos principios. Veamos algunas de las características de esta fusión:

- Iniciación

El proceso administrativo puede iniciarse tanto de oficio como a instancia de un particular interesado²³.

Para Rizo Oyanguren, en el procedimiento administrativo predomina la actuación de oficio, sin embargo la doctrina mayoritaria añade el principio de rogación al dispositivo como forma de iniciar el proceso administrativo.

²² Rizo Oyanguren. Op. Cit. Pág. 125

²³ Villar y Romero, José María. **Derecho Procesal Administrativo**. Revista de Derecho Privado. Madrid. 1944. Pág. 49.

- Rapidez

Uno de los propósitos de la legislación procesal administrativo es procurar la celeridad de la tramitación y resolución de los expedientes. En la práctica difícilmente puede asentarse la conclusión de que la rapidez sea en efecto característica de los procesos administrativos; en muchas ocasiones por inercia de la Administración o por existencia de las corruptelas y vicios administrativos; en otras por exigencias de la realidad, que impiden que la decisión administrativa sea tomada por plazos breves²⁴. Lo cierto es que frecuentemente los expedientes se prolongan durante varios años, cualquiera que sea la clase a la que pertenezcan.

- Ausencia de solemnidades rituales

Contrario al derecho procesal judicial, el derecho administrativo prescinde de la multiplicidad de formalidades y fórmulas que caracterizan al primero²⁵. El proceso administrativo es más sencillo y no perjudica por ello los derechos de los particulares interesados en el proceso; pero casi será preferible que esto suceda en alguna ocasión, a cambio de la celeridad y ausencia de entorpecimientos que con tal norma puede obtenerse. Una jurisprudencia inteligente y espiritualista vela por el conocimiento de que los interesados tengan ante el trámite de audiencia, notificación en forma de la resolución, etc.

- Indeterminación legal acerca de muchos extremos

La misma sencillez y ausencia de ritualidades, conjuntamente con la escasa tradición legislativa y práctica que dicho proceso presenta, origina que muchos extremos importantes del proceso parezcan legalmente indeterminados, teniendo que ser suplidos los vacíos de la

²⁴ Rizo Oyanguren. Op. Cit. Pág. 126

²⁵ Ídem. Pág. 127

Administración por la práctica administrativa, cuando no por el buen sentido de los funcionarios encargados de la tramitación y resolución de los expedientes.

Esta indeterminación se observa especialmente en cuanto a plazos y a pruebas. Sobre éste último extremo, reglamentos del derecho comparado se limitan a consignar que el interesado puede proponer aquellas pruebas que conduzcan a demostrar sus pretensiones; en otro se habla simplemente de los medios de prueba de los que puede valerse un interesado, admitidos por las leyes procesales judiciales como es en nuestro país, el Código de Procedimiento Civil y el Código de Procedimiento Penal.

- Oralidad y escritoriadad

Por regla general, en los procedimientos administrativos predomina el carácter de la escritoriadad.

- Publicidad y confidencialidad

Generalmente los expedientes administrativos son secretos para el público. No así para los propios interesados. Los funcionarios encargados de la tramitación del expediente deben facilitar copias de los documentos o acuerdos que figuren en el expediente hasta que tiene lugar el trámite de audiencia o hasta que se le notifique la resolución administrativa.

Deja de existir el secreto cuando el expediente ya está decidido y pendiente la resolución que pone fin al mismo. Una Ley de acceso a la información es necesaria para todo tipo de procedimientos, que pueda facilitar el desenvolvimiento de los asuntos que se ventilan en el expediente.

- Gratuidad

La gratuidad del procedimiento procede de la proliferación de las tasas, tributos que las leyes autorizan a percibir a la Administración por la prestación de ciertos servicios o actividades que afectan o benefician de modo particular a un sujeto determinado²⁶. El procedimiento administrativo en sí mismo no da lugar a otros gastos que los que, eventualmente pueda llegar a ocasionar la práctica de las pruebas propuestas por el interesado así como otras formalidades de Ley, gastos cuyo abono podrá ser exigido a éste por la Administración.

A diferencia de lo que ocurre en el proceso judicial, en que la incoación del mismo tiene lugar a costa de las partes (salvo excepciones, beneficio de pobreza²⁷, imposición de costas, etc.), en el proceso administrativo predomina el principio de gratuidad absoluta: los funcionarios que tramitan el proceso no devengan derechos, al contrario de lo que devengan los funcionarios judiciales²⁸.

Principio de legalidad

El principio de legalidad alude a la opción entre regímenes de vinculación positiva o negativa a la Ley; significa, si la Administración debe disponer de una previa habilitación conferida por una norma para realizar lícitamente cualquier tipo de actividad o si dicho requisito no es jurídicamente exigible²⁹.

²⁶ García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás-Ramón. **Curso de Derecho Administrativo**. Tomo II. Segunda Edición. Editorial Civitas. Madrid. 1986. Pág. 409

²⁷ Artículo 33 de la Ley 350: Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-administrativo. Gaceta No 140 y 141 del 15 y 26 de julio del 2000

²⁸ Villar y Romero. Op. Cit. Pág. 77-79. Gaceta No 140 y 141 del 15 y 26 de julio del 2000

²⁹ Flavio Escorcía, Jorge. **Derecho Administrativo**. Primera Parte. Editorial Universitaria. UNAN. León. Año 2002. Pág. 141

Existe entre la doctrina y la realidad cotidiana³⁰ alguna contradicción respecto a lo anterior. La doctrina afirma la vigencia general de la vinculación positiva, revela que la Administración muchas veces parece actuar dando por supuesto la vigencia del principio de vinculación negativa de la Administración a la Ley.

La función administrativa constituye una función del Estado que se realiza bajo un orden jurídico, dicha función se desarrolla sometida al llamado principio de legalidad. *El principio de legalidad consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea una disposición general anteriormente dictada. La legalidad debe estar conforme con el Derecho y es sinónimo de regularidad jurídica.*

El principio de legalidad se encuentra establecido en los siguientes artículos de la Constitución Política:

En el artículo 130 párrafo primero, donde se afirma que “La nación nicaragüense se constituye en un Estado Social del Derecho. Ningún cargo concede a quien lo ejerce, más funciones que las que le confieren la Constitución y las Leyes.

El artículo 160 reza “La administración de la justicia garantiza el principio de la legalidad”.

El artículo 182 que trata sobre la supremacía de la Constitución expresa que ésta “es la Carta fundamental de la República; las demás leyes están subordinadas a ella. No tendrán valor alguno las leyes, tratados, ordenes o disposiciones que se le opongan o alteren sus disposiciones”.

³⁰ Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa. México. 1990, Pág. 99

El artículo 183 también tiene relación con el principio de legalidad, puesto que afirma que “ningún poder del Estado organismo de Gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la Constitución Política y las leyes de la República”.

La legalidad exige que el ordenamiento jurídico sea no solamente el cauce para la acción de los poderes públicos, sino también su límite. Ello implica que quienes gobiernan, administran, juzgan y legislan, se encuentren subordinados al imperio de la Ley y al Derecho.

El principio de legalidad de la Administración opera en la forma de una cobertura legal de toda la actuación administrativa, de tal manera que sólo cuando la Administración actúa con esa cobertura legal, su actividad es legítima.³¹ La Administración se encuentra condicionada por la existencia de un derecho administrativo.

Del principio de legalidad de la actividad administrativa, se desprenden dos cuestiones importantes: La sumisión de los actos administrativos concretos a las disposiciones vigentes de carácter general y la sumisión de los órganos que dictan disposiciones generales al ordenamiento jerárquico de las fuentes escritas del derecho³².

Principio de “indubio pro factione”

Este principio se postula a favor de la mayor garantía y de la interpretación más favorable al ejercicio del derecho de acción y tiende a asegurar, en lo posible más allá de las dificultades

³¹ Cuando la Administración actúa sin la cobertura formal, ni acto administrativo previo que la respalde o justifique la Administración está actuando por la vía de hecho, esto según inciso 20 del artículo 2 de la Ley número 350. Op. Cit.

³² Escorcía. Op. Cit. Pág. 145

de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento³³. Algunos autores identifican a este principio con el de equidad.

El procedimiento administrativo es concebido como un cauce ordenado capaz de garantizar la legalidad dentro del más absoluto respeto de los derechos de los particulares; persigue una decisión final, eficaz y justa y se debe ajustar a la propia naturaleza de la institución, que en caso de duda, el legislador, deba resolver en el sentido más favorable a la continuación del procedimiento hasta su total conclusión.

2.4.- FINALIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La finalidad del procedimiento administrativo (y al hablar en general del proceso administrativo) es sostener una decisión concreta de la Administración que individualice una norma jurídica o declare, reconozca o proteja un derecho (o al menos un bien jurídicamente protegido) cuya afirmación se pide, bien por personas interesadas, bien por la propia Administración³⁴.

La obtención de actos procesales aislados de un órgano administrativo no constituye la finalidad del procedimiento administrativo, sino la decisión final de éste, una resolución, un fallo.

³³ García de Enterría. Op. Cit. Pág. 400

³⁴ González Pérez, Jesús. **Manual de Derecho Procesal Administrativo**. Editorial Civitas. Segunda Edición. Madrid 1992. Págs. 180-181

El objeto del procedimiento es la declaración de voluntad por parte del órgano jurisdiccional, a esta declaración de voluntad González Pérez la denomina pretensión procesal.

Parafraseando a Kisch, puede afirmarse que la finalidad del proceso es unitaria y que los actos procesales solo alcanzan eficacia en su totalidad, gracias al influjo que ejercen para el logro de esa decisión final que constituye la verdadera finalidad del proceso administrativo.

La individualización de la norma jurídica o la actuación del derecho, constituye la finalidad esencial pero a veces es necesaria no solo una mera declaración de los órganos estatales administrativos sino también medidas de aseguramiento o ejecución de la norma, derecho o interés. Y aquí otras finalidades secundarias (aseguramiento y ejecución) del procedimiento administrativo.

García de Enterría distingue finalidad entre proceso administrativo y finalidad del procedimiento administrativo. El proceso tiene como fin primordial la averiguación de la verdad y la satisfacción de las pretensiones ejercitadas por las partes mediante la decisión de una instancia neutral e independiente de ellas, el Juez o Tribunal. En cambio, el procedimiento administrativo, si bien constituye una garantía de los derechos de los administrados, no agota con ello su función, que es también, y principalmente, la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por los órganos de la Administración, intérpretes de ese interés, parte del procedimiento y árbitros del mismo³⁵.

³⁵ García de Enterría. Op. Cit. Pág. 383

Esto precisa la condición del procedimiento administrativo como cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. La necesaria presencia del Estado en todas las esferas de la vida social exige un procedimiento rápido, ágil y flexible, que permita dar satisfacción a las necesidades públicas sin olvidar las garantías debidas al administrado.

Un último aspecto, en la institución del procedimiento administrativo, ha adquirido recientemente unos perfiles muy acusados y una importante proyección de futuro, que reclaman una atención muy especial. Nos referimos a la colaboración de aquellas personas cuyos derechos van a quedar afectados por el procedimiento administrativo, por lo que la reglamentación de esa colaboración vendría a ser la institución del Derecho de procedimiento. Esta advertencia ha pasado a ocupar un primer plano, tanto en el ámbito de las democracias populares, en las que la cooperación activa de los ciudadanos se considera más que un derecho, una obligación en orden a la efectividad del principio de legalidad como en el área de las democracias occidentales, en las que progresivamente se va abriendo paso la necesidad de convertir al ciudadano en partícipe de las decisiones administrativas. Sin la participación del ciudadano no cabe asegurar la eficacia de ninguna política administrativa.

Sobre estas bases, el procedimiento administrativo se presenta como uno de las vías posibles para hacer efectiva una democratización de los mecanismos de decisión que las instancias políticas distan mucho de poder asegurar por sí solas. Todo lo cual postula la potencialización de técnicas a las que la legalidad vigente reserva un papel muy secundario, así como la implantación de soluciones, que hagan posible una participación más intensa de

los ciudadanos. En esta dirección apunta nuestra Constitución Política que reconoce condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal³⁶.

2.5.- CLASES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Atendiendo a la finalidad del procedimiento, Rizo Oyanguren clasifica el procedimiento administrativo en:

- Procedimiento ordinario o de gestión administrativa

Este procedimiento persigue la realización de los actos administrativos, aquí se define la situación jurídica del interesado.

- Procedimiento de recurso de reclamación

El objetivo de este procedimiento es impugnar un acto administrativo, alegándose otro para que lo reforme o anule.

- Procedimiento sancionador o penal

Opera tanto para los funcionarios públicos como para el particular cuando uno de estos ha faltado a un deber y cuando se ha violentado una disposición administrativa respectivamente, entonces la Administración impone un castigo o una sanción.

En nuestro país no existe un procedimiento sancionador para los funcionarios públicos, pero en el Código Penal establece penas para los delitos cometidos por los funcionarios públicos.

El procedimiento sancionador es muy extenso y reglamentado en el derecho comparado por lo que en las leyes de procedimiento administrativo muchos países dedican un título para su regulación.

³⁶ Artículo 50 de la Constitución Política de la República de Nicaragua.

- Procedimiento disciplinario

González Pérez habla del procedimiento disciplinario como aquel al que ha de ajustarse el ejercicio de la potestad disciplinaria si ha sido objeto de una regulación general en las distintas Administraciones Públicas (el Anteproyecto de Ley del Servicio Civil y la carrera administrativa contempla el procedimiento disciplinario). El procedimiento disciplinario es parte del procedimiento sancionador en general, pero éste se limita a reglamentar el régimen disciplinario de los funcionarios públicos³⁷.

- Procedimiento ejecutivo

Similar al procedimiento ordinario, éste tiene el fin de que el acto administrativo se cumpla.

- Procedimiento de oposición

Es un procedimiento especial, en él la Administración tiene funciones similares al del judicial. Este procedimiento es previo a la gestación del acto que afecta a terceros en cuanto sus derechos sean perjudicados, entonces pueden oponerse ante las autoridades administrativas antes de dictarse la resolución. Esto tiene un carácter de prevención. Hecha la resolución el tercero puede oponerse pero en la vía judicial.

Debe observarse que la oposición tiene lugar cuando el tercero se ve amenazado por el acto administrativo que está por dictarse³⁸.

³⁷ González Pérez Op. Cit. Pág. 458.

³⁸ Citando a Royo Villanova, Rizo Oyanguren hace una clasificación del procedimiento administrativo con una breve explicación. Op. Cit. Págs. 129-130

Otras clasificaciones del procedimiento administrativo:

- En atención a la relación entre el proceso administrativo y el proceso judicial se clasifica en tres grandes grupos:

1) Independiente y con finalidad propia: cuando la decisión administrativa pone fin a la controversia suscitada entre la Administración y el particular, de tal modo que ni por aquella ni por éste cabe recurrir contra la decisión administrativa ante los tribunales de justicia, es decir no hay posibilidad de interponer recurso judicial.

2) Como trámite previo a la vía contencioso administrativa: en estos procesos en que agotada la vía gubernativa cabe el recurso contencioso-administrativo, como sucede tanto con las resoluciones del Gobierno central que no están excluidas expresamente de este recurso por las leyes reguladoras de esta jurisdicción, como con las resoluciones dictadas en materia municipal y departamental, no excluidas tampoco en dicho recurso. Ello no quiere decir que esta clase de procesos administrativos, sean sólo el trámite previo a la vía judicial contencioso-administrativa; significa solamente que después de la vía administrativa cabe sobre el mismo asunto la vía judicial en trámite semejante (no idéntico al de una apelación).

3) Como trámite previo a la vía judicial civil: en estos procesos, el particular solicita a la Administración algún derecho de carácter civil. Esto significa una demanda al Estado. Esta vía lleva una función única previa a dichos procesos judiciales civiles, con función análoga a la que tiene el acto de conciliación en los procesos civiles entre las partes.

- Atendiendo a otras consideraciones pueden clasificarse los procesos administrativos en:

- 1) Incoado de oficio y a instancia de parte: (visto ya en el principio dispositivo de rogación),
- 2) Y también en orales y escritos³⁹.

2.6.- SUJETOS QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.6.1.- La Administración Pública

Se entiende que Administración Pública es la acción del Gobierno de dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes, la conservación y fomento de los intereses públicos de resolver las reclamaciones a que dé lugar lo demandado⁴⁰.

La expresión se usa como sinónimo de Poder Ejecutivo en términos generales.

Según Omar Guerrero, los primeros escritos acerca de la Administración Pública los aporta la India entre los siglos VI a IV a.d.n.e.; a partir de entonces se pueden reseñar los estudios que siguieron a instituciones públicas, encargadas de las funciones o actividades administrativas de las sociedades políticamente estructuradas y siempre cambiantes⁴¹.

Entrena Cuesta relaciona a la Administración Pública con las cuatro notas siguientes:

- 1.- La Administración Pública está integrada por el Poder Ejecutivo.
- 2.- Carácter heterogéneo de la actividad administrativa. La actividad desarrollada por la Administración Pública es heterogénea en el sentir de la Constitución. No se limita al mero ejercicio de la función ejecutiva, sino que también, podrá concretarse en la emanación de normas a través de la potestad reglamentaria.

³⁹ Villar y Romero. Op. Cit. Pág. 91 y ss.

⁴⁰ Martínez Morales, Rafael. **Derecho Administrativo**. Biblioteca. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Volumen 3. Editorial Harla. México. 2000. Pág. 7.

⁴¹ Guerrero, Omar. **Introducción a la Administración Pública**. Editorial Harla. México. 1985. Pág. 103

3.- Inexistencia de actividad administrativa desarrollada por otros poderes. Tanto el Poder Legislativo, Judicial como Electoral desarrollan actuaciones que en muchos casos son objetivamente idénticas a las que realiza la Administración, pero el régimen jurídico de sus actos es distinto a los del Poder Ejecutivo.

4.- Administración y Gobierno. Los tratadistas –clásicos y contemporáneos- afirman que el Gobierno y la Administración se tocan y se confunden a la vista. Esto depende de la actividad política que realice el Gobierno. Sin embargo en nuestro Derecho, Gobierno y Administración son considerados como un mismo concepto⁴².

Los poderes del estado son independientes entre sí y se coordinan armónicamente, subordinados a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en la Constitución Política. Dentro del Poder Ejecutivo se encuentra el Gobierno y la Administración. La Administración Pública no sólo comprende la Administración Central del Estado, sino la Administración Autónoma y la Municipal, que son los entes territoriales en nuestro país, según el artículo 175 de nuestra Constitución Política.

Flavio Escorcía argumenta que la Administración puede ser analizada por dos aspectos:

El sentido objetivo (sustancial o material)

El sentido subjetivo (orgánico o formal)

Objetivamente la Administración es una acción, un conjunto de actividades encaminadas hacia un fin, prescindiendo del órgano autor del acto o actividad. Sustancialmente la Administración es la actividad concreta dirigida a través de una acción positiva, a la realización de los fines de seguridad, progreso y bienestar colectivo. Puede haber

⁴² Entrena Cuesta. Entrena Cuesta, Rafael. **Curso de Derecho Administrativo**. Volumen I. “Organización Administrativa”. Editorial Tecnos. Madrid. 1995. Pág. 30

Administración en todos los poderes del Estado, pues lo anterior no toma en cuenta al órgano que realiza la actividad, sino solamente lo sustancial de administrar.

Subjetivamente la Administración implica una estructura orgánica, un ente o conjunto de estos, al que el Ordenamiento le atribuye la función de administrar. En sentido subjetivo la Administración Pública equivale al aparato administrativo que engloba a cualquier órgano del Estado⁴³.

La Administración Pública puede definirse como el aparato burocrático del Estado, dotado de personalidad jurídica única, al que se encomienda la protección y satisfacción de los intereses públicos cuya definición y promoción corresponden a los poderes estatales. Al hablar de Administración, se hace alusión a la generalidad de instituciones del Estado, pues se integran en ella los otros poderes del Estado y los órganos de creación constitucional, tales como la Contraloría General de la República, la Corte Suprema de Justicia, etc.

La fuente normativa primaria de la administración del Estado se encuentra en la Constitución Política, en la que se encuentran aspectos esenciales de su régimen jurídico. Como grandes principios constitucionales rectores de la organización y actuación de la Administración Pública en Nicaragua, tenemos los siguientes:

- *Libre acceso a la información* que sobre los ciudadanos tenga la Administración en su registro. Este principio se encuentra en el inciso 4 del artículo 26 de la Constitución en donde se expresa que toda persona tiene derecho a conocer la información que sobre ella hayan registrado las autoridades estatales.

- *El principio de la legalidad administrativa.*

- *Reserva de la Ley en cuanto a la función pública*, la que se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo. El servicio civil y la carrera administrativa de todo funcionario deben ser

⁴³ Flavio Escorcía. Op. Cit. Pág. 237-239

regulados por una Ley. Así lo prescribe el último párrafo del artículo 131 de la Constitución Política.

- *Reserva de la Ley por lo que hace al principio de la responsabilidad patrimonial de la administración.* El primer párrafo del artículo 131 de la Constitución expresa que los funcionarios del Estado responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones. De conformidad con la Ley, serán responsables patrimonialmente de las lesiones que como consecuencia de las acciones u omisiones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos sufran los particulares en sus bienes, derechos e intereses.

- *El principio de reserva de la ley para la organización administrativa del Estado.* El número, organización y competencia de los Ministerios del Estado, entes autónomos y gubernamentales, bancos estatales y demás instituciones financieras del Estado son determinadas por la Ley⁴⁴.

- *Sometimiento de la Corte Suprema de Justicia al principio de legalidad.* En el artículo 160 de la Constitución Política de Nicaragua se refleja claramente este principio donde dice que la Administración de la justicia garantiza el principio de legalidad.

- *Control de la Administración Pública por parte de la Asamblea Nacional.* Como poder del Estado, la Asamblea Nacional ejerce un control político. En las atribuciones de la Asamblea Nacional podemos encontrar funciones que por su naturaleza afectan el control de la Administración Pública, entre ellas elaborar y aprobar leyes, solicitar informes a los Ministros y Viceministros de Estado, Aprobación del Presupuesto General de la República, etcétera.

- *Vigilancia de los fondos y recursos públicos por parte de la Contraloría General de la República.* La Contraloría es el organismo rector del sistema de control de la Administración Pública y fiscalización de los bienes del Estado. En el artículo 155 de la Constitución Política

⁴⁴ Artículo 151 de la Constitución Política de Nicaragua Sobre esto También se puede encontrar en la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo. Gaceta No. 102 del 3 de junio de 1998.

se señalan las funciones de este ente regulador, entre ellas, establecer el sistema de control que de forma preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales.

- *La actividad administrativa también es controlada por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.* Esta procuraduría constituye un organismo constitucional cuya misión es la de regular y promover la capacitación, respeto, vigilancia y protección de los derechos humanos⁴⁵.

2.6.2.- Clasificación de la Administración Pública

En el derecho administrativo, como en otras ramas jurídicas, cada autor acude a su propio criterio para clasificar o definir a la Administración Pública. A ello se debe que existan abundantes clasificaciones, además de las previstas por la Ley, de unas y otras solamente citaremos algunas:

Activa y contenciosa: Es un criterio inspirado en la escuela francesa. La activa denota a los entes que producen y ejecutan actos administrativos; la contenciosa a los órganos del poder ejecutivo facultados para resolver conflictos entre los gobernados y la propia Administración Pública.

Federal, Local y Municipal: esta clasificación se basa en la Constitución Política mexicana y atiende a los tres niveles de Gobierno existentes en el sistema jurídico político de ese país. En todo caso para nuestro país, esta clasificación sería: nacional, departamental y municipal. En derecho comparado la Administración local equivale a la denominada provincial (departamental) o estadual.

Centralizada y Paraestatal: este criterio está referido a la forma de relacionar a los órganos administrativos con el titular del Poder Ejecutivo.

⁴⁵ Flavio Escorcía. Op. Cit. Págs. 241-246

De acuerdo con la competencia de cada órgano: se puede hablar de Administración política, de seguridad, agropecuaria, industrial, educativa, etcétera

Dependencias y entidades: identifica dependencias con secretarías, departamentos administrativos y procuradurías de justicia (órganos centralizados), el vocablo identidades se reserva para los entes paraestatales (órganos descentralizados en sentido amplio)⁴⁶.

2.6.3.- Los órganos de Administración Pública

En el Derecho administrativo, los propios órganos de gestión de los asuntos e intereses son también los órganos encargados de resolver las peticiones y reclamaciones de los interesados en orden a la actuación concreta de estos servicios públicos.

Sin embargo la identificación entre el órgano de gestión y el órgano de decisión está siendo sustituida por una separación de funciones entre las diversas autoridades administrativas. En el procedimiento administrativo español se dan situaciones como ésta, cuando se dirige una petición, la resuelve el órgano o autoridad que se encuentra en el cargo público a que la petición afecta; cuando se trata de una reclamación contra el acto de una autoridad administrativa, no es la propia autoridad administrativa quien impugna su resolución, sino el superior jerárquico⁴⁷.

Es frecuente que un órgano administrativo a quien competen administraciones de mando o de índole ejecutiva tenga, asimismo, facultades de orden jurisdiccional, es un órgano de decisión dentro del proceso administrativo.

En muchas ocasiones no se crea un órgano para cada una de las funciones que a la Administración corresponden; a veces en un mismo órgano se concentran distintas

⁴⁶ Esta clasificación fue tomada de varias bibliografías, a saber: Guerrero, Omar. Op. Cit. Pág. 122; Martín Mateo, Ramón. **Manual de Derecho Administrativo**. Cuarta Edición. Editorial Comercial Malvar. Madrid 1979. Pág. 192; Olivera Toro, Jorge. **Manual de Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa. México. 1988. Págs. 148-149

⁴⁷ Villar y Romero. Op. Cit. Pág. 48.

facultades: reglamentarias, de mando, ejecutivas y jurisdiccionales, es decir la facultad de resolver por medio del proceso administrativo aquellas reclamaciones que con arreglo a la Ley, es órgano de decisión competente.

El aforismo de que la función crea el órgano se ha convertido en derecho procesal administrativo en una realidad. Por ello se han creado órganos especiales para resolver el sinnúmero de procesos y reclamaciones administrativas que se producen.

El órgano jurisdiccional tiene en el proceso administrativo los siguientes poderes: de decisión, de ejecución, de coerción y de documentación.

Mediante el poder de decisión, la autoridad administrativa declara en su resolución el Derecho o norma jurídica aplicable a un caso concreto. Mediante el poder de ejecución, la autoridad lleva a efecto lo que ella misma ha resuelto. Mediante el poder de coerción, el órgano decisorio del proceso administrativo corrige las extralimitaciones en que los interesados pueden incurrir en sus relaciones con la Administración (escritos injuriosos, hechos delictivos, etc.). Finalmente mediante el poder de documentación se fijan indeleblemente los hechos y situaciones acontecidos en el procedimiento⁴⁸.

La Administración está integrada por una pluralidad de entes públicos de distinta naturaleza, cuya existencia implica ya una idea de organización puesto que las funciones públicas se distribuyen entre todos esos entes conforme a criterios de orden y eficacia⁴⁹. Estos mismos entes se descomponen en una serie de unidades administrativas integradas por una serie de atribuciones (competencias) y un conjunto de medios materiales pertenecientes a dicho ente, que son ejercitadas y utilizados respectivamente, por una o varias personas que se encuentran adscritas a la unidad administrativa de que se trate. Cada una de estas

⁴⁸ Idem. Pág. 52

⁴⁹ A partir de la Revolución Francesa, momento en que nace el Derecho Administrativo, la Administración Pública se identificaba con el poder ejecutivo, en el marco constitucional del principio de la división de poderes.

unidades constituye un órgano administrativo y el conjunto de los órganos de un ente considerados en sus relaciones recíprocas con el ente del que forman parte, integran la organización de este ente. La suma de las organizaciones de estos entes públicos da como resultado la organización administrativa⁵⁰.

Órgano Administrativo es la instancia o dependencia encargada de resolver un expediente administrativo y que tiene competencia para resolver en nombre de la Administración Pública y cuya actuación se imputa de forma directa e inmediata a la Administración misma⁵¹.

Mediante una organización administrativa el Estado adopta una estructura adecuada al régimen de los servicios públicos y demás formas de actuación en que concreta la realización de sus fines. Organizar es ordenar, siendo definida la organización como el conjunto de normas que regulan la estructura, competencia y funcionamiento de las entidades administrativas.

Los elementos de la organización administrativa son tres: el territorio, la población y los funcionarios públicos. Sobre este último abordaremos en capítulos posteriores.

Cosculluela estima que hay dos elementos en el órgano administrativo, el elemento objetivo, constituido por el conjunto de atribuciones y medios materiales; el elemento subjetivo que lo constituyen las personas físicas que ejercitan tales competencias y utilizan los medios materiales del órgano. El órgano es por tanto, la unidad que resulta de la persona y las atribuciones, más los medios puestos a su disposición para el funcionamiento de cada una de esas unidades en que el ente se descompone⁵².

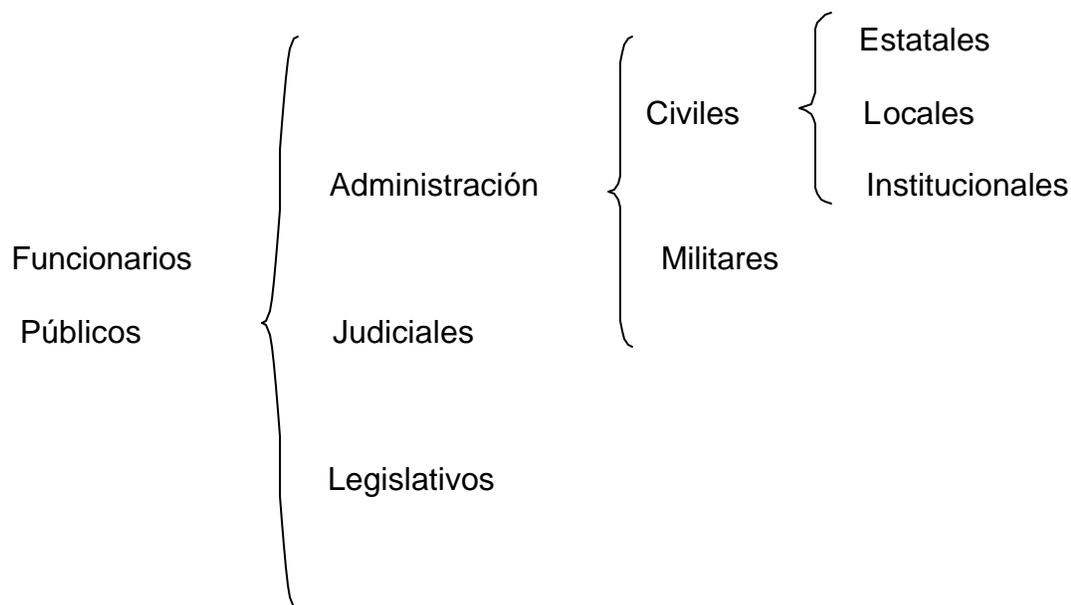
⁵⁰ Entrena Cuesta, Rafael. **Curso de Derecho Administrativo**. Op. Cit. Págs. 57-58

⁵¹ Artículo 2, inciso 12. Ley número 350, Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-administrativo, artículo 2, inciso 12. Gaceta 140 y 141 del 25 y 26 de julio del 2000.

⁵² Cosculluela Montaner, Luis. **Manual del Derecho Administrativo**. Editorial Civitas. Madrid. 1993. Pág.58

2.6.4.- Los funcionarios públicos

Para fijar el concepto de funcionario público es preciso hacer relación a un concepto genérico más amplio, cual es el personal al servicio del Estado. Este personal puede clasificarse en los siguientes grupos: 1) Políticos, personas que transitoriamente ocupan cargos en el poder, ejemplo, un Ministro; 2) Ocasionales, con una relación administrativa contractual, no estatutaria ni permanente con la Administración; 3) Laborales, que mantienen un vínculo de Derecho Laboral o privado con la Administración; 4) Funcionarios públicos a los que cabe encuadrar en el siguiente esquema:



En el lenguaje ordinario según nos dice el Diccionario de la Real Academia Española, se considera funcionario público a todo “empleado público”, con lo que vendría a atribuirse aquel carácter a todo el personal al servicio de la Administración. Nos preocupa averiguar lo que el ordenamiento jurídico establece sobre el particular.

Situados en este terreno se puede establecer una definición amplia y otra estricta de funcionario público.

En *sentido amplio* se considera funcionario público a toda persona incorporada a la Administración Pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulados por el Derecho administrativo.

Al respecto Entrena Cuesta descubre cuatro notas en esa definición:

La idea de *incorporación* que excluye del carácter de funcionario a toda persona que ocasionalmente presta un servicio a la Administración.

La *profesionalidad* del funcionario, por lo que no tendrán este carácter quienes actúan no en el ejercicio de una profesión, sino por su condición política.

La idea de *retribución* que conjugada con la anterior, determina que el funcionario público haga de su profesión su medio de vida, al menor preferentemente.

Por último, el *sometimiento* al Derecho administrativo; de las relaciones entre el funcionario y la Administración implica que estén incluidos en la definición.

En *sentido estricto* se consideran funcionarios públicos a aquellos que están íntegramente sometidos al régimen de la función pública: son los funcionarios de carrera. Son aquellos funcionarios que en virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos con cargo a los correspondientes presupuestos. De esta definición se desprenden las siguientes características de los funcionarios públicos en sentido estricto:

La *legalidad de su nombramiento*, que impide asignar el nombramiento de funcionarios de carrera a los funcionarios de hecho. Los funcionarios de carrera son los que están sometidos a un régimen estatutario y los de hecho están excluidos de éste.

La *permanencia de sus servicios*, que se manifiesta en el sentido de que son inamovibles.

La *retribución con cargo a los presupuestos* de la Administración Pública en que prestan sus servicios⁵³.

Funcionario civil es aquel que tiene una relación de servicios profesionales y retribuidos regulados por el Derecho administrativo. En Nicaragua no hay una ley de funcionarios civiles, sí una Ley de Integridad moral de los Funcionarios Públicos que comprende a todos los funcionarios del Estado en general.

El concepto que se maneja en nuestra sociedad de funcionario público es el siguiente: “Toda persona que ejerciera cargos, ya sea con funciones de autoridad o ya sea con funciones de manejar fondos o recursos del Estado, o ejerciere ambas funciones conjuntamente deberá desempeñar sus funciones con responsabilidad, espíritu de servicio, permanencia y diligencia debida”⁵⁴.

Sin ánimo de agotar la exposición de las diversas categorías de personal al servicio de la Administración, podemos señalar los siguientes grupos:

- *Personal de carácter político*: ministros, subsecretarios, alcaldes, diputados, concejales, etcétera.
- *Funcionarios profesionales*: personas que en virtud de un contrato administrativo realizan servicios específicos, concretos y de carácter extraordinario o de urgencia.
- *Quienes realizan prestaciones personales obligatorias* (quienes prestan el servicio militar): los colaboradores voluntarios y ocasionales de la Administración sin que preexista vínculo jurídico alguno que les obligue a desarrollar el servicio que prestan (los particulares que colaboran en la donación de alimentos).
- *Los trabajadores ligados con la Administración por un contrato laboral*.

⁵³ Entrena Cuesta explica el concepto de funcionario en sentido amplio y en sentido estricto, debido a la gama de conceptos que el derecho positivo ofrece. Entrena Cuesta, Rafael. **Curso de Derecho Administrativo**. Op. Cit. Pág. 243

⁵⁴ Artículo 2. Ley de Integridad Moral de los Funcionarios Públicos. Decreto 39, Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional. Nicaragua. 9 de Agosto de 1979.

- *Los contratistas de obras públicas:* los suministradores de la Administración y los concesionarios de servicios públicos y el personal de ellos dependiente.

En fin, en la Administración prestan servicios personas que no están ligadas con aquella por contrato administrativo ni vínculo laboral expreso, y que no son retribuidas, o perciben su retribución con cargo a los fondos más diversos⁵⁵.

Los funcionarios públicos de los poderes del Estado son elegidos directa e indirectamente.

Son funcionarios públicos elegidos directamente:

- Presidente y vicepresidente de la República (artículo 146 de la Constitución Política).
- Diputados y suplentes (artículos 132 y 133 de la Constitución Política).
- Alcaldes. Vice-alcaldes y concejales (artículo 178 de la Constitución Política).
- Miembros de los Consejos Regionales (artículo 181 de la Constitución Política)

Son funcionarios públicos elegidos indirectamente:

- Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (artículo 138, inciso 7 de la Constitución Política).
- Magistrados propietarios y suplentes del Consejo Supremo Electoral (artículo 138, inciso 8 de la Constitución Política).
- Superintendente y Vice-superintendente General de Bancos y otras instituciones financieras (artículo 138, inciso 9 de la Constitución Política)
- Fiscal General de la República (Artículo 138, inciso 9 de la Constitución Política)
- Procurador y Sub-procurador de Derechos Humanos (artículo 138, inciso 9 de la Constitución Política)
- Miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República (artículo 156, párrafo 3 de la Constitución Política)

⁵⁵ Sobre esta clasificación en Villar y Romero. Op Cit. Págs. 42-45

Los funcionarios públicos de elección directa se eligen mediante el voto popular, mientras que los funcionarios públicos de elección indirecta tienen su condición por nombramiento de otro funcionario.

Interesa para el estudio del Derecho procesal administrativo el régimen de los funcionarios de la Administración Central. Incluye esta organización, la autoridad en el Poder Ejecutivo del Presidente de la República, el Consejo de Ministros y las Secretarías. Según el artículo 9 de la Ley 290: Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, “el Consejo de Ministros estará integrado por el Presidente de la República, el Vicepresidente y los Ministros de Estado con las funciones que le confiere la Constitución Política.

Las secretarías son creadas mediante decretos por el Presidente de la República, quien determina su organización y funcionamiento⁵⁶.

2.6.5.- El Administrado

EL concepto de administrado es quizá uno de los más oscuros e indeterminados en el Derecho procesal administrativo, tanto teóricamente como desde el punto de vista del Derecho positivo.

Se dice del particular o gobernado en sus relaciones con los órganos del Poder Ejecutivo.

Como sujetos que intervienen en el proceso administrativo más bien se habla de interesados y no de administrados; el primer término es más utilizado. Desde el punto de vista formal del procedimiento, el administrado es el interesado, el que interviene o puede intervenir en el procedimiento administrativo⁵⁷.

⁵⁶ Artículo 11 de la Ley 290

⁵⁷ González Pérez. **El procedimiento administrativo**. Op. Cit. Pág. 151

Administrado es cualquier persona física o jurídica considerada desde su posición privada respecto a la Administración Pública o a sus agentes⁵⁸.

Aunque el administrado o el interesado, asume un grado especial de dependencia respecto de la Administración, tiene que haber una posición jurídica de igualdad. Por eso se dice certeramente que el asunto de la teoría del administrado es el principio de igualdad.

La cualificación más característica se produce en el administrado cuando asume un grado especial de dependencia respecto de la Administración, dependencia que en ese sentido la doctrina alemana destaca y califica como relación especial de poder por relación de su primacía. Este grado especial de dependencia se produce por la inserción del administrado en una organización administrativa cuyas exigencias funcionales producen un “estado de libertad restringida”. Los ejemplos tópicos son: La situación del funcionario, del soldado, del preso, del usuario de un servicio o establecimiento público, etcétera.⁵⁹

Según el Derecho procesal administrativo español, sólo pueden existir interesados en los procedimientos de esta índole y en los procedimientos sancionadores. En los procedimientos propiamente administrativos los interesados son aquellas personas que dirigen a la Administración, la petición, reclamación o recurso correspondiente, siempre que ejerciten un derecho de índole administrativa o que sean portadores de un interés jurídicamente protegido; en los procedimientos sancionadores, merece la calificación de interesado ya el particular que ha cometido la infracción que trata de castigarse, ya el funcionario cuya conducta se investiga para ser objeto de la sanción correspondiente.⁶⁰

⁵⁸ García de Enterría. Op. Cit. Tomo II. Pág. 19

⁵⁹ Idem. Págs. 20-21

⁶⁰ Villar y Romero. Op. Cit. Págs. 54-56

El concepto de “interesado” es el equivalente en Derecho procesal administrativo al concepto de “parte”, empleado por el derecho procesal judicial. No obstante, deben señalarse diferencias, pues en el derecho judicial a la parte se opone la contraparte; en el Derecho procesal administrativo no hay esa contraposición, ni aún en el caso de que existan terceros que intervengan. Tampoco se puede hablar de contraposición de intereses y derechos entre el interesado y la Administración; lo más adecuado es calificarlos como recurrentes.

En los procedimientos administrativos siempre actúa una Administración Pública (Estado, Entidad Local, etcétera) a través de los órganos en cada caso competentes, y al lado de aquélla, pueden aparecer otras personas -públicas o privadas- que son los interesados. En todo procedimiento administrativo se dan dos planos distintos: Administración Pública e interesados. Desde esta perspectiva puede decirse que el procedimiento administrativo es bilateral.

Son interesados en el procedimiento administrativo todos los que intervienen en él, por afectarles directa o indirectamente la decisión que en él pueda adoptarse.

García de Enterría califica, desde el punto de vista formal del procedimiento, dos grupos de interesados:

Interesado principal, es el que incoa o frente al que se incoa el procedimiento; es la persona que se relaciona directamente con la Administración, por tanto, al que puede calificarse de “parte”. El interesado principal puede adoptar una de estas actitudes: una actitud activa y una actitud pasiva. Activa cuando es la persona que inició el procedimiento, deduciendo una instancia o reclamación. Pasiva cuando es la persona frente a la que se incoa el procedimiento.

Interesados accesorios, son los titulares de derecho o intereses legítimos que pueden resultar afectados por la resolución que llegue a adoptarse en el procedimiento. Al respecto

se distinguen dos supuestos: titulares de derechos sucesivos y de intereses legítimos y directos; y titulares de intereses que no resulten afectados directamente.⁶¹

2.6.6.- Posición jurídica de los interesados

El administrado es el centro del sistema, debe ocupar un puesto principal en la teoría del derecho administrativo. Sin embargo, no es así. En los tratados y manuales de Derecho administrativo, el interesado no ocupa un estudio importante. Y si pasamos al terreno de las monografías o tesis, podremos comprobar que frente a la copiosa bibliografía sobre otros temas, el del administrado, no ha merecido ningún tipo de atención. No en esta forma, la doctrina española, donde pueden encontrarse trabajos muy logrados.

La Administración Pública puede constituir un enemigo muy peligroso, poderoso y arbitrario frente al interesado. El Administrado se encuentra ante un monstruo de poder que tuvo su nacimiento, precisamente en nombre del propio individuo, para defenderle de los parlamentos judiciales. Es necesario reducir la Administración Pública a sus justos límites y garantizar al ciudadano una esfera de derecho, facultades y libertades en su faceta administrativa. La Constitución Política es una protección que limita el poder y enseña cómo no violar las garantías que en ellas se consagran.

Ante la complejidad de las funciones administrativas, puede hablarse de tantos estatutos jurídicos del administrado como tipos de funciones administrativas, y puede hablarse de leyes del contribuyente, del usuario del servicio público, del expropiado. Y, efectivamente se han dictado disposiciones en tal sentido: Ley de Defensa del Consumidor, Recurso de amparo, etc.

⁶¹ Mesa Segura. **Participación de los Administrados en la Obra de la Administración.** Boletín de la Universidad de Granada. Números 22 y 23 (febrero y abril). 1933.

La doctrina considera el estudio de la capacidad del interesado como una actitud de un sujeto para desenvolverse en el mundo del Derecho y un tema específico del Derecho administrativo.

Tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, las personas que la ostenten conforme a las normas civiles. En cada país se establece capacidad de obrar para los distintos procedimientos.

Dos observaciones generales es preciso hacer, la primera de ellas en relación con la tradicional distinción entre capacidad jurídica (aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones) y capacidad de obrar (aptitud para operar personalmente en el tráfico jurídico ejercitando los propios derechos), cuya relevancia en el Derecho administrativo es menos que en el Derecho privado. La segunda observación general que hay que tener presente se refiere al casuismo del ordenamiento jurídico que construye singularmente sus normas en función de las distintas exigencias del concreto interés público que subyace en cada tipo de relaciones jurídicas. Esto da lugar a una irreductible variedad de matices en lo que se refiere al alcance de las causas modificativas de la capacidad que contemplan los derechos de procedimientos civiles tales como la nacionalidad, la edad, el domicilio y otros.

En lo que se refiere a la edad juega -en principio- en Derecho administrativo la regla general de la mayoría civil (artículo 278 del Código Civil). Que no obstante tiene excepciones según la tipo de relaciones jurídicas de que se trate en cada caso.

El menor de edad no emancipado carece de capacidad de obrar, correspondiendo su representación a las personas que ejerzan la patria potestad⁶².

Para intervenir en un procedimiento no basta tener capacidad de obrar. El Ordenamiento Jurídico exige algo más: una aptitud especial, que se conoce con el nombre de legitimación.

⁶² A los padres compete dirigir la persona de sus hijos menores, protegerlos y administrar sus bienes. Artículo 244 del Código Civil.

La legitimación implica una relación del sujeto con lo que constituye el objeto del procedimiento, una especial posición del sujeto respecto del acto que ha de dictarse en el procedimiento.

El reconocimiento de la legitimación para ser parte -interesado en un procedimiento administrativo- es una cuestión de legalidad ordinaria que se resuelve por la misma Ley de procedimiento administrativo⁶³. Dos cuestiones deben considerarse para ser parte en el procedimiento administrativo: capacidad y legitimación.

2.7.- EL ACTO ADMINISTRATIVO

Los tratadistas de Derecho administrativo han introducido la noción del acto administrativo partiendo de la teoría general de los hechos, actos y negocios jurídicos. Esta teoría parte de la distinción entre los siguientes conceptos:

- *Hechos naturales*, que son aquellos acontecimientos externos al hombre y que no producen ninguna consecuencia jurídica.
- *Hechos jurídicos*, que en sentido estricto son aquellos acontecimientos también naturales y extraños a las obras humanas, pero que producen consecuencias jurídicas.
- *Actos jurídicos*, que son aquellos producidos por los seres humanos, pero sin consistir en declaraciones de voluntad, y que producen asimismo consecuencias jurídicas.

Negocios jurídicos, que son aquellas manifestaciones de la voluntad destinadas a producir una consecuencia jurídica.⁶⁴

⁶³ González Pérez. Op. Cit. Págs. 151-158

⁶⁴ Garrido Falla, Fernando. **Tratado de Derecho Administrativo**. Volumen I. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1960. Pág. 134 y 135

Únicamente interesa, la noción de los actos jurídicos y el negocio jurídico, desde el punto de vista de la teoría del acto administrativo.

Existen manifestaciones del obrar de la Administración que tienden a crear situaciones generales objetivas, como ocurre con los actos legislativos o reglamentarios que en un concepto concreto quedan fuera de la esfera de los actos administrativos. La noción de acto administrativo debe quedar limitada a aquellas declaraciones de voluntad realizadas con el propósito de producir un efecto jurídico.

No se incluyen en el concepto de acto administrativo, los actos legislativos y reglamentarios, así como aquellos otros actos de carácter accesorio, secundario o limitado y que en realidad sólo pueden considerarse como preparatorios de un acto administrativo (notificaciones, contravenciones, requerimientos, etc.).

No podrán considerarse actos administrativos las meras operaciones materiales o intelectuales realizadas por la Administración ya que si bien indirectamente pueden producir efectos jurídicos -indemnización por perjuicios- tales efectos no derivan de ella de forma directa.

Para que un acto sea administrativo es necesario que lo realice la Administración. No son actos administrativos:

- Los actos políticos del Gobierno.
- Los actos materialmente ejecutivos dictados por los poderes Ejecutivo y Judicial.
- Los actos de los administrados aunque produzcan efectos jurídicos conforme al Derecho administrativo. Por ejemplo, la toma de posesión de un funcionario.

Para que un acto de la Administración tenga naturaleza administrativa deberá de estar regulado por el derecho administrativo.

No serán en cambio actos administrativos los actos jurídicos que excepcionalmente realice la Administración conforme al Derecho privado⁶⁵.

Veamos algunas definiciones de acto administrativo.

Según Mayer “Acto administrativo es la decisión que corresponde a la autoridad administrativa y que determina frente al súbdito, en un caso concreto, lo que ha de ser Derecho para éste”.

Un concepto muy semejante tiene Cascón y Marín: “Manifestación de la voluntad de una autoridad administrativa realizada frente al súbdito, determinado de una situación jurídica individualizada”. Una definición más reciente es la de Fábregas del Pilar: “declaración unilateral de la voluntad de la Administración que refiriéndose a la organización o al funcionamiento de un servicio público, crea, reconoce, modifica o extingue, en relación con él, situaciones jurídicas individuales⁶⁶.”

Como característica del acto administrativo se señalan: la autodeterminación, la legitimidad, la oportunidad, y la ejecutoriedad; la legitimidad presupone, a su vez la competencia por parte de la autoridad u órgano de quien emane el acto, la motivación de éste y finalmente, el acto se haya rodeado de ciertos requisitos formales que son otras tantas garantías para los administrados y aún para la propia Administración⁶⁷.

Martínez Morales también señala como características del acto administrativo las siguientes:

- Es un acto jurídico que se expresa en una declaración de voluntad.
- Es un acto de Derecho público.
- Lo dicta la Administración Pública o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.

⁶⁵ Todo sobre actos administrativos se puede encontrar en la obra de Stassinopoulos. **Traité des Actes Administratifs**. París. 1954. Págs. 86-91

⁶⁶ Una variedad de definiciones sobre actos administrativos se encuentra en Garrido Falla. Op. Cit. Págs. 141 y ss.

⁶⁷ Villar y Romero. Op. Cit. Págs. 41 y ss.

- Persigue de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.
- Está destinado a producir efectos jurídicos, es decir, crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas concretas.
- Generalmente su forma es escrita.
- Son ejecutivos o ejecutorios.
- Son impugnables en sede administrativa o jurisdiccional.

2.8.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Son elementos del acto administrativo aquellos factores que concurren a la formación o integración del acto. Los elementos del acto administrativo, son los mismos que los de cualquier otro acto jurídico, con la salvedad de que algunos de esos elementos observan mayor importancia que en el resto de la teoría del Derecho. Como elementos del acto administrativo se mencionan los siguientes: el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin, la forma y el mérito.

Sujeto del acto administrativo

El sujeto en el acto administrativo tiene una naturaleza doble: el sujeto activo, que es el órgano de la Administración Pública administrativa. Este órgano debe tener competencia conforme le asigne la Ley para actuar en el caso concreto. El sujeto pasivo que es el destinatario o persona en quien recaen los efectos del acto.

Voluntad en el acto administrativo

El acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada, no debe estar viciada por error, dolo o violencia. El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad, el dolo en cualquier maquinación para producir un acto, la violencia en la coacción física o moral.

Hay ocasiones en que la voluntad de la Administración no se expresa en ninguna forma, nos encontramos ante el caso del silencio administrativo. El órgano de la Administración tiene el deber de resolver las cuestiones que ante él se plantean, pero puede suceder que demoren u omitan la decisión, ya sea por negligencia o mala fe, no obstante que los interesados reiteren sus peticiones en forma verbal o escrita.⁶⁸

El objeto del acto administrativo

Es sobre lo que incide la declaración administrativa, indica la sustancia del acto administrativo y sirve para distinguir un acto de otro. El objeto está constituido por los derechos y obligaciones que en él se establecen. Por ello el acto puede ser una cosa que se expropia, una actividad (concesión de un servicio público), un estatus (nombramiento de un servidor público), etcétera. En pocas palabras, el objeto es la cosa, la actividad o relación, o sea de lo que se dispone jurídicamente. EL objeto del acto debe ser determinado, posible y lícito⁶⁹.

El motivo del acto administrativo

Debe existir siempre una relación inmediata de causalidad lógica entre la declaración y las razones que determinan el acto administrativo. El motivo se precisa respondiendo la pregunta ¿Por qué?⁷⁰ La Administración está obligada a motivar todo acto administrativo, ya que la motivación es la exposición de las razones que han inducido a la Administración a dictar un acto. Por tanto un acto administrativo está legalmente motivado cuando existe una situación

⁶⁸ Sobre la voluntad en el acto administrativo y el silencio administrativo véase a Boquera Oliver, José María. **El Silencio Administrativo**. Enciclopedia Jurídica Básica. Editorial Civitas. Madrid. 1995. Págs. 621-622

⁶⁹ La licitud supone no sólo que el objeto no esté prohibido por la ley sino que además esté previamente autorizado por ella; no debe ser incongruente con la función administrativa. Rizo Oyanguren. Op. Cit. Pág. 98

⁷⁰ Cosculluela Montaner. Op. Cit. Pág. 311

legal o de hecho que lo originó y está prevista en la Ley⁷¹. La motivación “es la expresión de las razones que hubieren determinado la emisión de toda providencia o resolución administrativa. La falta, insuficiencia u oscuridad de la motivación, que causare perjuicio al administrado, determinará la anulabilidad de la disposición, la que podrá ser declarada en sentencia en la vía contencioso-administrativa”⁷². No obstante, no hay que confundir el motivo del acto con la motivación del mismo, puesto que entre ambos existen diferencias. La motivación es la expresión que la autoridad hace del motivo de su acto, siendo el motivo las razones que tuvo la autoridad para dictarlo. La motivación debe expresarse en párrafos breves, separados y numerados los hechos y los considerandos de derecho que han determinado la resolución⁷³.

Fin del acto administrativo

En principio, el fin de todo acto administrativo es el interés público; el fin que tiene la Administración Pública es de utilidad general, tal como lo indica la Ley. Cualquier actuación que persiga otro fin diverso, aunque sea lícito, no viene amparado por la potestad con base a la cual se dicta el acto, por tanto, ese acto se encuentra viciado. Todo acto que persigue fines privados incurre en desviación, sean lícitos o no⁷⁴.

El numeral 6 del artículo 2 de la Ley 350, dice que la desviación de poder se produce cuando el ejercicio de potestades administrativas tiene fines distintos de los establecidos por el ordenamiento jurídico y que no concuerdan con el logro del interés público ni el bien común.

⁷¹ En Nicaragua, La Constitución no obliga de manera expresa a motivar las sentencias con resoluciones judiciales que dictan los jueces y tribunales, lo que expresa es que esos fallos y resoluciones son de ineludible cumplimiento para las autoridades del Estado, las organizaciones y las personas jurídicas y naturales afectadas, Artículo 167 de la Constitución Política de Nicaragua.

⁷² Numeral 10 del Artículo 2 de la Ley 350. Op. Cit.

⁷³ Flavio Escorcía. Op. Cit. Pág. 175

⁷⁴ La jurisprudencia española ha puntualizado que la desviación de poder debe ser enjuiciada una vez que se compruebe que el acto enjuiciado no incurre en otro vicio de legalidad, puesto que éstos tienen prioridad. Cosculluela Montaner. Op. Cit. Págs. 163-164

Forma en que deben dictarse los actos administrativos

Los actos administrativos son producidos por decisiones jurídicamente formalizadas, que se crean a través de un cauce formal llamado procedimiento administrativo. Ordinariamente los actos administrativos se dictan por escrito, pero es posible que por su naturaleza, sean producidos de forma verbal o por señales⁷⁵. La forma oral o por signos generalmente se utiliza en casos de urgencia o en asuntos no muy importantes. Ejemplo de esto es el caso de los actos que se dictan por las autoridades de tránsito.

El elemento formal del acto administrativo se encuentra integrado por la observancia del procedimiento para el dictado del mismo, y por la expresión y comunicación a los interesados. El acto se materializa a través de la forma, que lo convierte en físico y objetivo.

La formalidad de los actos administrativos descritos constituye cuestiones tales como: la notificación del mismo a los interesados y sus requisitos. Las leyes de cada materia establecen requisitos objetivos para que las notificaciones sean válidas⁷⁶.

El mérito

El mérito, también llamado oportunidad consiste en la adecuación necesaria entre los medios de que se vale la autoridad para efectuar el acto, con las finalidades que persigue la realización del mismo; debe existir una coherencia lógica entre el motivo y el fin de ese acto.

El mérito es el elemento ético del acto administrativo, está referido a la oportunidad y conveniencia del mismo. El ejercicio total de la función administrativa ha de hacerse de manera oportuna, conveniente, útil, eficaz y justa⁷⁷.

⁷⁵ Idem. Pág. 312

⁷⁶ Los requisitos y el contenido de las notificaciones generalmente son para los actos administrativos escritos. Los actos administrativos que producen los órganos de la Administración, pueden exteriorizarse en forma expresa (escrita, verbal o por mímicas), tácita o presunta.

⁷⁷ Martínez Morales. Op. Cit. Pág. 223

2.9.- CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Existen multitud de clasificaciones que la ciencia administrativa da a los actos administrativos, distinguiendo entre actos administrativos y actos de Gobierno, actos de autoridad y actos de gestión, actos - reglas, acto- condición y acto - subjetivo, actos unilaterales y laterales, positivos y negativos, generales y especiales, externos e internos, simples y complejos, actos jurídicos y meros actos, actos formales y actos sin forma, etcétera. De estas clasificaciones interesa la distinción entre los actos generales de la Administración establecedores del Derecho (reglamentos y ordenanzas) y los actos individuales de las autoridades administrativas; los actos constitutivos y actos declarativos, y finalmente los actos expresos y tácitos.

Actos Individuales y actos generales. Cabe resaltar que en sentido estricto sólo a los actos individuales de las autoridades administrativas- y no a los actos generales establecedores del Derecho- se les considera como verdaderos actos administrativos. Cada uno de estos actos es la aplicación de un precepto abstracto a un caso individual concreto: así, por ejemplo, la resolución de la autoridad administrativa que obliga a un empresario a satisfacer el seguro de vejez a un trabajador que no había sido asegurado como correspondía, aplica una Ley de seguro social que establece dicha obligación para el empresario. Si el empresario no realiza lo que le ordena la Administración puede ejecutar forzosamente aquello que ha declarado. Dadas estas características, puede afirmarse que los actos administrativos entran en paralelo con los actos judiciales con las sentencias, autos y demás decisiones de los tribunales de justicia, de los que esencialmente no se diferencian.

Actos constitutivos y actos declarativos. Suelen definirse como actos administrativos aquellos mediante los cuales y en virtud del poder legal de las autoridades competentes se establecen nuevas relaciones jurídicas, se modifican o se extinguen. Actos declarativos son aquellos mediante los cuales se regulan relaciones concretas de la vida, subsumiéndolas en forma obligatoria a la manera judicial, bajo una norma jurídica determinada fijándose así autoritariamente las relaciones jurídicas. Frecuentemente, se denomina disposiciones a los actos constitutivos y resoluciones a los actos declarativos. La resolución representa dentro del Derecho administrativo algo análogo (aunque no idéntico) a la sentencia civil o penal propia del derecho procesal judicial.

Acto expreso y acto tácito. Todo acto jurídico -incluye los actos administrativos- debe, en principio, ser expreso para producir consecuencias jurídicas; pero razones de índole práctica han conducido a afectar determinadas consecuencias al silencio o inercia de aquellas personas que en ciertas circunstancias no manifiestan su voluntad cuando ha sido previamente solicitadas para hacerlo. Se habla del silencio administrativo, es un acto tácito y de ello trataremos más adelante⁷⁸.

Entrena Cuesta hace su propia clasificación de los actos administrativos en:

- Por su carácter, el acto administrativo es un acto jurídico, se encuentran aquí las clasificaciones que la doctrina ha elaborado en el seno de esta categoría jurídica:
- Reglamento y acto administrativo concreto, la diferencia entre ambas clases se cifran en el procedimiento para su elaboración.
- Singular, plural o general, según se dirija a un destinatario determinado.
- Actos regla, actos subjetivos, actos condición y actos jurisdiccionales.

⁷⁸ Una clasificación muy amplia de actos administrativos en Stassinopoulos. Op. Cit. Págs. 208-236

El acto regla es aquél que crea, modifica o suprime situaciones generales e impersonales. Tiene por tanto, carácter normativo: el reglamento.

El acto subjetivo da lugar al nacimiento, modificación o extinción de una situación individual y subjetiva: las concesiones.

El acto condición atribuye a un individuo una situación general y objetiva. Constituye el complemento del acto regla, en cuanto desempeña la función de canal por el que se traslada a una persona concreta la situación abstracta, legal y reglamentaria, perfilada en aquél: nombramiento de un funcionario.

El acto jurisdiccional, resuelve, a instancia de otro sujeto, un conflicto de intereses surgidos entre él y la Administración: resolución de un recurso de alzada.

Atendiendo al papel que desempeña la voluntad administrativa en la producción de los efectos jurídicos, se distinguen los actos administrativos negociables y los meros actos administrativos:

1.- *Actos administrativos negociables*, como todo negocio jurídico, estos actos consisten en una declaración de voluntad autónoma dirigida a producir efectos jurídicos.

2.- *Meros actos administrativos*, los efectos se producen por mandato legal independientemente de la voluntad de su autor. Entre los meros actos administrativos destacan los certificados, los requerimientos y las inscripciones en determinados registros.

Así, Entrena Cuesta continúa con una extensa clasificación de actos administrativos en expresos, tácitos o presuntos; oral, escrito y mímico; por su procedencia, simples y compuestos; resolutorios y de trámite; por el sometimiento al derecho administrativo, en arreglados y discrecionales⁷⁹.

⁷⁹ Por su poca importancia en el derecho procesal administrativo no se ofrece mayor explicación de este tipo de actos. Entrena Cuesta. Op. Cit. Págs. 193-208

TÍTULO III LA VIA ADMINISTRATIVA

3.1.- DEFINICIÓN DE VÍA ADMINISTRATIVA

Se llama vía administrativa o gubernativa (como también se le conoce) a la línea jerárquica existente entre los órganos de un mismo ente público⁸⁰. La vía administrativa constituye un procedimiento administrativo, que contiene recursos administrativos o reclamaciones previas a la vía judicial.

La Ley de Procedimiento Administrativo General de Panamá define a la vía administrativa como el “mecanismo de control de legalidad de las decisiones administrativas, ejercido por la propia Administración Pública y que está conformado por los recursos que los afectados pueden proponer contra ellas, para lograr que la Administración las revise, y en consecuencia, las confirme, modifique, revoque, aclare o anule”⁸¹.

La vía gubernativa se constituye en un mecanismo, que muchas veces es sustituto del judicial, en la medida en que contribuye a satisfacer plenamente la pretensión del interesado y, además, es una institución que garantiza su derecho de defensa en cuanto le permite impugnar la decisión administrativa a través de los recursos de Ley.

⁸⁰ Parada, Ramón. Op. Cit. Págs. 379-381

⁸¹ Inciso 112 del artículo 201. Ley número 38 del 31 de julio del 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta Disposiciones Especiales. Asamblea Legislativa. Ciudad de Panamá.

3.2.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

3.2.1. Concepto

Al hablar de recurso administrativo se sugieren las siguientes expresiones: protección jurídica del administrado, régimen jurídico de la Administración y una última y la más considerada, justicia administrativa. Estas expresiones tienen un mismo significado: conjunto de medios regulados en el Derecho positivo para reaccionar en contra de la ilegalidad de la Administración Pública y para exigir indemnización por los daños que ésta ocasione, y los derechos e intereses de los ciudadanos quienes no están obligados a soportar tales infortunios.

Los recursos administrativos sirven de instrumentos para que los interesados reaccionen contra las malas obras de la Administración, son medios de control contra los actos administrativos y son realizados dentro de la esfera de la Administración Pública.

El recurso administrativo es un medio legal del que disponen los ciudadanos para exigir a las autoridades administrativas la revisión de un acto que –consideran- lesiona sus intereses y ha violado la norma jurídica administrativa; ante este recurso la Administración está obligada a confirmar, modificar o dejar sin efecto el acto administrativo.

El concepto de recurso administrativo no es distinto en las opiniones de los diversos autores; por ejemplo, Alessi lo considera como un “medio de reacción mediante el cual, el ciudadano perjudicado por un acto administrativo puede interesar a la revisión de la cuestión por parte de una autoridad administrativa, con el fin de obtener un pronunciamiento administrativo que

no esté afectado de vicio de legalidad, con la esperanza de que tal pronunciamiento sea más conforme no solo al interés público garantizado por las normas infringidas, sino también con el interés individual lesionado⁸².

El recurso administrativo puede definirse como un acto con el que un sujeto legitimado pide a la Administración que revise una resolución administrativa o excepcionalmente, un acto de trámite, dentro de los plazos y con arreglo a las formalidades pertinentes⁸³.

La esencia del recurso administrativo radica en la petición de que la administración revise un acto dictado por ella. A esto se agregan dos figuras que le son próximas: reclamación y petición.

El recurso tiende a la revisión de un acto definitivo es decir un acto trámite que determine la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzca indefensión. Así pues, los recursos proponen la impugnación de un acto administrativo. El calificativo de acto administrativo al obrar de la administración muchas veces ofrece grandes dificultades. Ya hicimos notar algunas de esas dificultades dando el concepto de acto administrativo.

Conviene aclarar que el recurso tiene que ser dirigido siempre contra un acto administrativo externo; los actos administrativos internos o de régimen interior no son susceptibles de recursos.

⁸² Alessi, Renato. **Instituciones de Derecho Administrativo**. Tomo I. Editorial Bosh. Barcelona. 1968. Pág.621.

⁸³ Entena Cuesta. Volumen I. Op. Cit. Pág.300

Fernández Rodríguez identifica recurso administrativo con impugnación del proceso administrativo y lo define como la depuración del resultado de un proceso, de volver a trabajar sobre la materia procesal ya decidida, para que su nuevo curso permita depurar la exactitud o inexactitud de las conclusiones procesales primeramente obtenidas. La impugnación no continúa el proceso a que se refiere, sino que le sustituye; da lugar a un proceso distinto, definido por una finalidad específica que es la impugnación⁸⁴.

Se presenta el recurso administrativo como una garantía de los particulares. Los recursos administrativos son actos del administrado mediante los cuales se pide a la Administración que se reforme, en base a un título jurídico específico⁸⁵.

La nota característica de los recursos es la finalidad impugnatoria de los actos que se estiman contrarios a Derecho.

La doctrina encuentra diferencias entre el recurso administrativo, la petición, las reclamaciones y la denuncia.

El recurso se distingue de las peticiones, cuyo objetivo es forzar la producción de un acto nuevo, y de las quejas, que no persiguen la revocación de acto administrativo alguno, sino simplemente que se corrijan en el curso mismo del procedimiento en que se producen los defectos de tramitación, paralización de los plazos señalados y omisión de los trámites que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto.

⁸⁴ Fernández Rodríguez. **Algunas Reflexiones sobre las Formas Indirectas de Incumplimiento por la Administración de la Sentencia de los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**. Madrid. 1980. Págs. 173 y ss.

⁸⁵ García de Enterría. Op. Cit. Págs. 435-436

Por su lado la ley española también distingue entre recursos propiamente dichos de las reclamaciones, advirtiendo que no tendrán consideración de recurso las reclamaciones contra resoluciones provisionales en que se haya concedido un plazo especial para formularlas⁸⁶.

La distinción conceptual doctrinaria entre recurso, reclamación y denuncia estriba en que: en primer lugar, con el recurso se atacan sólo actos administrativos, mientras que con la reclamación y la denuncia pueden impugnarse tanto actos como hechos u omisiones administrativas; en segundo lugar, con el recurso y la reclamación pueden defenderse derechos subjetivos o intereses legítimos mientras que con la denuncia pueden defenderse intereses simples. Por último, si bien hay obligación de tramitar y resolver los recursos, no la hay –al menos en principio- para la simple denuncia. Cabe recordar como una nota diferencial entre los recursos y las reclamaciones que mientras los primeros tienen plazos de interposición, los segundos carecen de plazos y pueden ser deducidas en cualquier momento, con la única salvedad de la prescripción⁸⁷.

La clave de esta discusión radica en la provisionalidad del acto tomado como referencia cuyos eventuales errores o defectos quiere depurar la Administración antes de resolver de forma definitiva.

Los recursos administrativos constituyen una garantía para los afectados por medio de las impugnaciones de resoluciones definitivas de la Administración en la medida en que les

⁸⁶ Ídem. Pág. 437

⁸⁷ Frágola, Gilberto. **Mannuale di Diritto Amministrativo**. Nápoles. 1948. Pág. 242

aseguren la posibilidad de reaccionar contra ellas y, eventualmente, de eliminar el perjuicio que comportan; también constituyen un presupuesto necesario a la impugnación jurisdiccional y en este sentido tienen que ser considerados forzosamente como un privilegio para la Administración que impone a los particulares la carga de someter ante ella misma los conflictos de residenciarlos ante el Juez.

Tres cuestiones deben considerarse importantes en el uso de los recursos por parte de los administrados: *el recurso es un derecho, el recurso es un acto y el recurso es un medio de defensa.*

El recurso es un derecho. Nos referimos ahora a determinados usos lingüísticos acerca de cómo calificar a los recursos, lo que para algunos autores se encuadra como la llamada “naturaleza jurídica” del recurso (en sentido lato: recurso, reclamación o denuncia). Al respecto es de hacer notar que existen tres formas distintas de enfocar el problema, todas igualmente válidas, porque se refieren a distintas situaciones⁸⁸.

En un primer sentido se dice que los individuos tienen los recursos administrativos a su disposición y en tal caso cabe hablar de remedios o protecciones procesales a merced del particular, es decir, de derechos que el individuo tiene y puede ejercer. En este modo de expresión, el recurso es un derecho de los individuos, que integra su garantía constitucional de la defensa⁸⁹. Este enfoque no es en absoluto desdeñable, pues del derecho del particular a recurrir se sigue su derecho a obtener una decisión al respecto.

⁸⁸ Escola, Héctor Jorge. **Tratado General del Procedimiento Administrativo**. Editorial de Palma. Buenos Aires. 1968. Págs. 319-320

⁸⁹ Royo Villanova. **El procedimiento administrativo como garantía jurídica**. Revista de Derecho No. 48. Madrid. 1964. Pág. 13 y ss.

El recurso es un acto. En un segundo sentido se habla de un recurso refiriéndose al ejercicio efectivo del derecho a recurrir: la presentación de un escrito, interponiendo el remedio procesal pertinente. En tal situación cabe entonces hablar de acto, que es por lo demás el principal y más frecuente uso de la palabra.

Normalmente, con el término recurso denotamos la impugnación articulada, por alguien contra un acto de la Administración. Así lo señala González Pérez⁹⁰, aunque critica a Royo Villanova por conceptualizar el recurso como “derecho”. A nuestro parecer ambas nociones no son antitéticas y todo depende del significado en que se emplee el término.

En diferentes sentidos es correcto decir que el recurso es un derecho (como institución o remedio procesal que se tiene el derecho de ejercitar) o un acto (en cuanto a interposición del remedio procesal, ejercicio del derecho precitado). Es necesario destacar que la interposición del recurso no es un hecho absoluto,⁹¹ ya que la manifestación de voluntad de los particulares no está destinada a producir una modificación de derechos que configuran, estricta y necesariamente un acto jurídico. A su vez, el acto de interposición del recurso implica un reclamo, una pretensión; el reclamo y la pretensión no tienen la misma naturaleza del recurso, por tanto no son actos administrativos⁹².

El recurso es un medio de defensa. Por último cabe apuntar el tercer empleo posible del término, en el sentido que el recurso es institución del procedimiento, de remedio procesal. Su uso es importante, insistir en la lucha de garantías o limitar el poder de los gobernantes.⁹³

⁹⁰ González Pérez, Jesús. **Los Recursos Administrativos**. Segunda Edición. Madrid. 1969. Págs. 35 y ss.

⁹¹ Como se sostiene en la obra dirigida por Capitán, Henri. **Vocabulario Jurídico**. Buenos Aires. 1961. Págs. 463-466

⁹² Ibáñez, Frocham, Manuel. **Tratado de los Recursos en el Proceso Civil**. Cuarta edición. 1970. Pág. 95. En igual sentido Garrido Falla. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo III. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1963. Pág. 23; al comparar el derecho de recurrir con el derecho por el cual se recurre, dice: “ha de afirmarse que se trata de un derecho subjetivo público y, desde luego, distinto del derecho sustantivo o material cuya protección se intenta”.

⁹³ Dice Pound, Roscoe. **Administrative Procedure Legislation**. For the “Minority Report”. American Bar Association Journal. XXVI. EE UU. 1941. Pág. 664

El recurso es un medio, concretamente un medio de defensa de los derechos del individuo ante las autoridades públicas.

Por ello señala Ibáñez que los recursos administrativos se dan principalmente a favor de los administrados. Del mismo modo que las garantías y derechos consagrados por la Constitución no se han establecido a favor de la Administración Pública, sino principalmente en beneficio de los administrados, así también los beneficios de la autolimitación de potestades realizadas por el Poder Ejecutivo a través de las normas que constituyen y regulan “recursos” en el procedimiento administrativo, resultan establecidas principalmente a favor de los administrados y no precisamente a favor de la propia Administración. Todo esto constituye un colorido lógico del Estado de Derecho.⁹⁴

3.2.2.- Elementos constitutivos de los recursos

De los conceptos de recurso administrativo que hemos proferido anteriormente, se pueden instituir sus elementos constitutivos:

- Debe existir un acto administrativo que afecte un interés o un derecho del particular.
- Que el medio legal se encuentre contenido en una norma de derecho administrativo, estableciéndose allí un órgano competente para conocer del mismo.
- Que exista un plazo para la interposición.
- Que se establezca un procedimiento para el trámite del recurso.

3.2.3.- Características de los recursos administrativos

También se pueden establecer características comunes a todo recurso administrativo, de las cuales tenemos:

⁹⁴ Ibáñez. Op. Cit. Pág. 598

- La Administración no es parte en los recursos administrativos, se limita a examinar un acto propio y su pronunciamiento es una resolución de carácter administrativo.
- El recurso administrativo no tiene carácter suspensivo. Se supone que el acto administrativo está dictado conforme a derecho, por tanto sus efectos no se interrumpen durante la tramitación del recurso, salvo excepciones legales. Sin embargo puede considerarse la suspensión de los efectos del acto cuando este produce un daño irreparable en los derechos de los particulares.

3.2.4.- Naturaleza jurídica

La naturaleza jurídica del recurso administrativo se encuentra configurada en dos aspectos: El recurso es un acto de impugnación de un acto administrativo. El objeto específico del recurso es la impugnación de un acto administrativo anterior. Como se ha dicho ni las quejas, ni las reclamaciones, ni las peticiones constituyen recursos administrativos. El recurso administrativo es presupuesto de la impugnación procesal⁹⁵.

3.2.5.- Tipos de recursos administrativos

A continuación presentamos una variedad de recursos, empleados, tanto en los procedimientos administrativos del derecho comparado como los señalados nuestro Derecho administrativo. La clasificación general es, recurso administrativo ordinario y recurso administrativo extraordinario.

⁹⁵ González Pérez. Op. Cit. Págs. 535 y ss.

Recursos ordinarios

Es el interpuesto contra las resoluciones que no ponen fin a la vía administrativa. También va dirigido contra los actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión. Este recurso sólo puede ser interpuesto por los interesados.

El recurso ordinario podrá fundarse en cualquiera de los motivos de nulidad y anulabilidad contenidos en los procedimientos administrativos.⁹⁶ Esto se refiere a los actos de la Administración Pública y el efecto que ocasionan a los interesados en cuanto a sus derechos y libertades, por ello, la legislación española establece cuándo un acto es nulo y cuándo es anulable.

Recurso de apelación

El término apelación proviene del latín appellare, que significa pedir auxilio. Es el medio impugnativo ordinario a través del cuál una de las partes (apelante) solicita que un tribunal de segundo grado (Ad quem) examine una resolución dictada dentro del proceso por el Juez que conoce de la primera instancia (A quo), expresando sus agravios al momento de interponerlo, con la finalidad de que el superior jerárquico, una vez que la analice y sin que pueda suplir sus deficiencias (en estricto derecho), corrija sus defectos, modificándola o revocándola.

⁹⁶ En la Ley de Procedimiento Administrativo Español se establecen motivos para interponer el recurso ordinario; artículos 62 y 63 de dicha Ley.

Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración tiene las mismas características del recurso de revisión. Es un medio de impugnación ordinario que se interpone ante la misma autoridad de primera instancia para que ésta revoque, aclare, modifique o anule su decisión. La legislación peruana considera este recurso opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación⁹⁷.

Recursos extraordinarios

Recurso de revisión

Conocido también como recurso extraordinario de revisión⁹⁸ se interpone contra las resoluciones que pongan fin a la vía administrativa cuando:

- Al dictarse se incurra en error de hecho.
- Haya error de la resolución recurrida.
- Existan documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme.
- La resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible.

En algunas legislaciones es un recurso de alzada que se interpone ante el superior jerárquico. En las leyes nicaragüenses es un recurso ordinario y se interpone ante el órgano responsable de la resolución o del acto.

⁹⁷ El Ordenamiento peruano también exige que este recurso se sustente en nuevas pruebas. Artículo 208 de de la Ley de Procedimiento Administrativo General. Ley No 27444. Lima. Perú. 2001

⁹⁸ El ordenamiento administrativo español considera al recurso de revisión como extraordinario.

Recurso de reposición

El recurso de reposición es el recurso administrativo cuya decisión corresponde al mismo órgano que dictó el acto impugnado. En el procedimiento administrativo español este recurso se interpone previo al recurso contencioso-administrativo con carácter potestativo contra los actos que agotan la vía administrativa.

El recurso se interpone con todas las consecuencias, esto es, con todos los derechos y deberes inherentes al legal ejercicio de facultades propias y delegadas. Interpuesto el recurso de reposición no podrá incoarse el procedimiento administrativo, hasta que sea resuelto expresamente⁹⁹. La resolución del recurso de reposición deja abierta la vía procesal.

Recurso de hecho

El recurso de hecho no es un recurso de naturaleza propiamente procedimental. Es un medio de impugnación extraordinario o directo que se interpone ante la autoridad de segunda instancia, para que ésta conceda el recurso negado por la autoridad de primera instancia.

3.2.6.- Requisitos comunes a todo recurso administrativo

La interposición de cualquier recurso administrativo da lugar al nacimiento de un deber por parte del órgano al que se dirige: dictar resolución expresa. Para que la Administración al resolver un recurso examine la cuestión de fondo que en él se plantea, es necesario que concurren una serie de circunstancias, que son los requisitos del recurso. De no darse estas circunstancias, no será admisible el recurso; pero no en el sentido de que pueda ser rechazado completamente por el órgano ante el que se presente, sino en el sentido de que la resolución declarará la inadmisibilidad, sin entrar en el fondo.

⁹⁹ Dice el artículo 116 de la Ley de Procedimientos administrativos de España. Ley 30/1992 del 26 de noviembre: Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de España.

Existen requisitos subjetivos, objetivos y de la actividad para interponer los recursos administrativos. Sobre los requisitos subjetivos tenemos:

- *Competencia del órgano administrativo.* En principio, el conocimiento y decisión de los recursos administrativos corresponde a la misma Administración a la que pertenece el órgano que dictó el acto objeto del recurso. Dentro de la Administración Pública el recurso deberá dirigirse al órgano que en cada caso corresponda.

- *Que el recurso se interponga por los interesados.* El recurso administrativo podrá interponerse por los interesados. No es necesario que tales interesados hubieran comparecido en el procedimiento en que se dictó el acto objeto de recurso. Bastará que tengan legitimación. En el procedimiento podrán intervenir los que tengan la condición de interesados¹⁰⁰.

Requisitos Objetivos:

Que el acto sea impugnables. Cualquiera que sea el tipo de recurso, únicamente son impugnables los actos en los supuestos siguientes:

- *Que se trate de resoluciones.* Sólo es admisible el recurso administrativo contra los actos que decidan el procedimiento, es decir, los que resuelven una instancia, cualquiera que sea el sentido de la resolución.

Los actos de trámite son impugnables cuando decidan directa o indirectamente el fondo del asunto. Cuando el acto decide directamente el fondo del asunto, mal puede hablarse de acto de trámite. También son impugnables cuando determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento y cuando produzcan indefensión o perjuicio irreparable. En definitiva, la impugnación del acto de trámite se limitará a los supuestos en que dé lugar a un perjuicio

¹⁰⁰ El autor generalmente basa su explicación en la Ley de Procedimiento Administrativo. González Pérez. Op. Cit. Pág. 53-540

“irreparable”, que es lo que justifica la impugnación anticipada y la posibilidad de que en vía de recurso, el órgano competente adopte la correspondiente medida cautelar.

- *Que existan motivos para interponer el recurso.* En todas las leyes de procedimiento administrativo se establecen motivos en los que se funda la interposición de recursos; estos motivos son enumerados en cada tipo de recurso.

Requisitos de la actividad:

Este requisito consiste en el plazo para interponer los recursos. El plazo está regulado por la Ley de procedimiento administrativo pertinente. Este es un requisito formal y de ineludible cumplimiento, su omisión ocasiona la inadmisibilidad del recurso.

Existen otros requisitos mínimos exigibles en la interposición de los recursos y varían según las leyes procedimentales de cada Estado. Se puede concluir que los recaudos formales exigibles para los diversos recursos y medios de defensa en el procedimiento administrativo son: 1) que el recurso esté por escrito y, desde luego, firmado; 2) que se indique el nombre, apellido y domicilio del recurrente; 3) que esté presentado en término para poder acceder luego a la vía judicial en su caso¹⁰¹.

3.3.- AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA

El inciso 5 del artículo 2 de la Ley 350, define al agotamiento de la vía administrativa como aquel medio que utiliza en contra de una resolución administrativa producida de manera expresa o presunta, o por vía de hecho, los recursos administrativos de revisión y apelación, cuando fueran procedentes, de tal forma que dicha resolución se encuentre firme causando estado en la vía administrativa.

¹⁰¹ Generalmente los recursos interpuestos en contra de la Administración Pública son escritos. Villar y Romero. Op. Cit. Pág. 128

El artículo 46 de la referida Ley manifiesta que para ejercer la acción contencioso-administrativa será indispensable haber agotado previamente la vía administrativa en la forma establecida por la Ley. Ahí se enumeran tres condiciones que identifican dicho agotamiento, a saber: 1) cuando se hubieren usado en tiempo y forma los recursos administrativos y existiese notificación de una resolución expresa de ello; 2) cuando se produzca el silencio administrativo, correspondiente a un plazo de treinta días en que no se hubiese dictado la resolución final y, 3) cuando así lo disponga expresamente la Ley.

Según el artículo 356 de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica para dictar el acto que agota la vía administrativa, será indispensable que el órgano que lo emita consulte previamente al asesor jurídico de la correspondiente Administración. El acto que agota la vía deberá incluir mención expresa de la consulta y de la opinión del órgano consultado, así como en su caso, de las razones por las cuales se aparta del dictamen si éste no es vinculante.

En el artículo 357 de la misma Ley expresa, que no será necesario agotar previamente la vía administrativa para accionar judicialmente contra las simples actuaciones no fundadas en un acto administrativo eficaz. En tales casos la autoridad judicial podrá –inclusive- detener prima facie la actuación impugnada en la forma prevista por la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa para la suspensión del acto administrativo.

La legislación costarricense no ofrece condiciones ni elementos necesarios para acudir a la vía judicial, sin embargo el procedimiento siempre es regulado por la Ley Contencioso-administrativa. Sí se exige que se expresen las razones por las cuales el acto no es pertinente.

En la legislación española ponen fin a la vía administrativa:

- Las resoluciones de los recursos de alzada
- Las resoluciones de los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje ante los órganos colegiados
- Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario
- Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.
- Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento¹⁰².

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de España en sentencia de fecha 26 de abril del 2001 determinó el carácter obligatorio del agotamiento de la vía administrativa como requisito de necesario cumplimiento para el ejercicio del recurso contencioso administrativo.

Dicha decisión fue dictada por la Corte en el marco de una sentencia emitida por el Juzgado de Lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital que declaró inadmisibile el recurso intentado por el apelante por no haberse dado cumplimiento al requisito del agotamiento de la vía administrativa: decisión ésta que al criterio del apelante resulta improcedente dado que el agotamiento de la vía administrativa como requisito de admisibilidad del recurso contencioso administrativo fue derogado según sostiene, por las disposiciones contenidas en la Constitución de 1999 de España que consagran el derecho a la tutela judicial efectiva.

La Corte señaló que el derecho a la tutela judicial efectiva, en el marco de un Estado de Derecho, no es un derecho fundamental ilimitado; antes bien puede ser sujeto a límites y

¹⁰² Artículo 109 de la Ley 30/1992 de España.

restricciones derivadas del interés general cuya interpretación y acotación corresponde exclusivamente al Poder Legislativo, no pudiendo los Órganos del Poder Judicial, sustituirse en el legislador, esa tarea política esencial. Uno de esos límites legales al derecho a la tutela judicial efectiva, es precisamente el agotamiento de la vía administrativa como condición previa para el ejercicio del recurso contencioso-administrativo.

En esta normativa, la exigencia de dicho requisito se rige como un medio que permite a los particulares, en protección de sus derechos e intereses, solicitar ante la Administración la remisión de sus actos para lograr así su eliminación y los perjuicios que éstos comportan. Bajo esta perspectiva la resolución de esta Corte consideró que todo medio que permita a los particulares reaccionar frente a la Administración en protección de sus derechos e intereses como la vía administrativa es, un medio en definitiva, que garantiza la efectividad del Estado de Derecho¹⁰³.

Es potestad privativa del Parlamento, legislar sobre los derechos y garantías constitucionales al tenor de lo previsto en los artículos 132, 138, numeral 1 de la Constitución. Es evidente que la implantación de condiciones como la vía administrativa es también una facultad legítima producto del ejercicio exclusivo de dicha potestad.

En el ordenamiento jurídico administrativo venezolano, no encontramos numerales que identifiquen el agotamiento de la vía administrativa, pero en el artículo 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, encontramos que la vía contencioso-administrativa

¹⁰³ En ponencia del magistrado Dr. Juan Carlos Apitz del 26 de abril del 2001, La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo estableció carácter obligatorio del agotamiento de la vía administrativa. En un breve análisis se expresó el porque del cambio de su jurisprudencia.

quedará abierta cuando interpuestos los recursos que ponen fin a la vía administrativa, éstos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado o no se haya producido decisión en los plazos correspondientes.

Se requiere que exista previa resolución, el interesado no podrá acudir a la vía judicial mientras no se produzca la respectiva decisión.

La legislación panameña considera agotada la vía administrativa cuando haya transcurrido el plazo sin pronunciamiento del funcionario donde se ha fundado la solicitud. Los actos que originan la solicitud tienen que ser recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, argumenta el articulado.

Otro motivo que agota la vía administrativa en esta legislación, es la negación del recurso de “reconsideración” por haber transcurrido el plazo sin que recaiga decisión sobre éste¹⁰⁴.

Un tercer motivo condiciona el agotamiento cuando no se admita al interesado, el escrito en que formuló su petición; y un último, cuando interpuesto los recursos o uno de ellos -recurso de reconsideración o de apelación- éstos hayan sido resueltos¹⁰⁵.

Recordemos que el procedimiento administrativo panameño consta de cuatro recursos, faltaría por mencionar *el de hecho y el de revisión administrativa*.

¹⁰⁴ El plazo para uno y otro motivo es de dos meses. Inciso 1 y 2 del artículo 200. ley No 38 de Panamá. Op. Cit.

¹⁰⁵ Ídem.

También en esta Ley se considera al silencio administrativo como medio de agotar la vía gubernativa¹⁰⁶.

En el procedimiento administrativo peruano, la vía administrativa se agota por medio de recursos; ya no son simples motivos, condiciones o causales sino que son actos administrativos, los que podrán ser impugnados en la vía contencioso-administrativa porque así es determinado en la Constitución de esa nación. Certeramente, los recursos son actos administrativos. Los actos que agotan la vía administrativa en este procedimiento son:

- 1- El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración; en cuyo caso, la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con motivo de dicho recurso, agota la vía administrativa;
- 2- El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica;
- 3- El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de revisión;

¹⁰⁶ Cuando la Administración no contesta en el plazo de dos meses la petición presentada o el recurso interpuesto, ocasionan el silencio administrativo. Aunque esta figura no es tratada con rigurosidad en el procedimiento administrativo panameño, sí aparece en su glosario como algo más que un concepto. Numeral 104 del artículo 201. Op. Cit.

4- El acto que declara de oficio la nulidad; y

5- los actos administrativos de los Tribunales o Consejos Administrativos regidos por las leyes especiales¹⁰⁷.

3.3.1.- El silencio administrativo

Es una institución administrativa que surge con el objeto fundamental de garantizar los derechos de los particulares frente a la actuación administrativa.

Antes de que dicha institución existiese, cuando la Administración no resolvía un procedimiento de manera expresa no se podía recurrir dicha actuación anómala debido al carácter revisor que poseía la jurisdicción contenciosa, ante la cual sólo se podía acudir para que fiscalice los actos dictados de manera expresa por la Administración. Ese era el único objeto del recurso contencioso de antaño. Si no había acto expreso, no podía formularse el recurso contencioso por lo que se producía una auténtica inmunidad jurisdiccional para la Administración y un grave perjuicio para los intereses de los ciudadanos.

Con la regulación del silencio administrativo se consiguen dos objetivos básicos y ambos beneficiosos para los ciudadanos. De un lado, se limita el tiempo de duración de los procedimientos, lo cual favorece la seguridad jurídica, se otorga un sentido a dicha inactividad; de otro, se permite al particular, una vez que conoce el sentido que tiene la inactividad administrativa, recurrir ante los Tribunales en defensa de sus pretensiones, ya que se amplía el objeto de los recursos administrativos a los actos presuntos. En definitiva,

¹⁰⁷ Artículo 208 de la Ley de Procedimiento Administrativo General de Perú. Ley No 27444. Casa de Gobierno. Lima. Perú. 10 de abril del 2001.

se dice que la Administración ha actuado en un determinado sentido, concediendo o denegando las pretensiones de los particulares cuando calla.

La autoridad administrativa no da siempre una respuesta categórica a las instancias de los particulares, sin que puedan los interesados determinar cuál es el alcance de su situación.

El interés de una sociedad exige que esos actos no queden en la incertidumbre y se concedan o se nieguen, principalmente cuando se originan perjuicios. Hay autores que distinguen entre silencio administrativo e inactividad de la Administración Pública; la naturaleza de ambos conceptos es la misma.

En un inicio, la institución del silencio administrativo tenía como única finalidad evitar que la inactividad de la Administración, ante la que se había formulado una solicitud, reclamación o recurso, impidiera acudir a los órganos judiciales en demanda de justicia como consecuencia del requisito de acto previo. El silencio administrativo suponía una ficción legal que permitía al interesado presumir desestimada su petición a los solos efectos de poder interponer el recurso administrativo.

El derecho administrativo reconoce que hay numerosos casos en que la autoridad administrativa no está obligada a informar a los particulares de sus actos, por que así pueden exigirlo la seguridad, la tranquilidad y los intereses público. Por ello, la doctrina considera que el silencio administrativo es un acto administrativo, tácito y presunto¹⁰⁸.

Guillermo Cabanellas define al silencio administrativo como la desestimación tácita de una petición o recurso por el simple transcurso del tiempo sin resolver la Administración¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Garrido Falla, Fernando. **La llamada doctrina del silencio administrativo**. Revista de Administración Pública. Número 16. Madrid. Enero-abril. 1955. Pág. 85 y ss.

¹⁰⁹ Cabanellas. Guillermo. Op. Cit. Tomo VI. Pág. 423-425

Martín Mateo argumenta que el silencio administrativo se explica desde la teoría de los actos presuntos, es decir ante la inactividad de la Administración para evitar mayores perjuicios a los administrados, la Ley interpreta el silencio en un determinado sentido¹¹⁰.

Álvarez Gendín dice que la Administración puede dejar de resolver o de notificar una resolución. A esta falta de resolución o de notificación la denominan silencio administrativo¹¹¹.

La Ley 350 define al silencio administrativo como “el efecto que se produce en los casos en que la Administración Pública omitiere su obligación de resolver en un plazo de treinta días.

Transcurrido dicho plazo sin que la Administración hubiere dictado ninguna resolución, se presumirá que existe una aceptación de lo pedido a favor del interesado”.¹¹²

Para que exista la figura del silencio administrativo deben cumplirse algunos requisitos:

- Falta de notificación o de resolución dentro de un tiempo determinado, en nuestra legislación ese tiempo es de treinta días.
- Esa omisión de hacer es exclusiva de la Administración.

Silencio Administrativo Positivo y Silencio Administrativo Negativo.

La inactividad de la Administración ante solicitudes expresadas por los interesados produce ciertamente una lesión al derecho constitucional de petición¹¹³. Pero reconociendo esa realidad práctica, “...ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la Ley sustituye por sí misma esa voluntad inexistente presumiendo que, a ciertos efectos, dicha voluntad se ha producido con un contenido, bien negativo o desestimatorio, bien positivo o afirmativo...”¹¹⁴.

¹¹⁰ Martín Mateo. Op. Cit. Pág. 123

¹¹¹ Álvarez Gendín, Sabino. **Derecho Administrativo**. Tomo II. Editorial Bosh. Barcelona. 1967. Pág. 331

¹¹² Inciso 19 del artículo 2 de la Ley 350. Op. Cit.

¹¹³ Artículo 52 de la Constitución Política de Nicaragua.

¹¹⁴ García de Enterría. Op. Cit. Págs. 571 y 572

Esto es, que en algunos casos la inactividad de la Administración ante solicitudes efectuadas, tiene efectos desestimatorios o estimatorios. En el primer caso, hablamos de silencio negativo; en el segundo, de silencio positivo.

El fundamento del silencio administrativo para García-Trevijano es permitir a los interesados el acceso a la instancia siguiente y finalmente, a la vía jurisdiccional; el fundamento del silencio negativo hay que buscarlo en el carácter revisor de las leyes contencioso-administrativas, es decir, en la exigencia de un acto previo para poder acceder a los Tribunales¹¹⁵.

La jurisprudencia venezolana afirma que el silencio administrativo de efecto negativo es una garantía jurídica, que se traduce en un beneficio para el administrado, pues se permite el acceso a la vía judicial, en ausencia de acto administrativo expreso que ponga fin a la vía administrativa. Aunque la propia jurisprudencia se ha encargado de precisar que sin previo acto administrativo expreso (dictado bien en el curso del procedimiento constitutivo o recursivo) no será posible acceder al contencioso administrativo¹¹⁶.

EL objeto del estudio del silencio administrativo está enfocado a otra modalidad de éste: el silencio de efectos positivos, y en virtud del cual la falta de respuesta de la Administración dará lugar a considerar que la solicitud interpuesta ha sido aceptada. En este caso, la justificación del silencio no deriva del carácter revisor del contencioso-administrativo sino que responde a la necesidad de dar agilidad administrativa a determinados sectores (que pueden ser conseguidos con una mayor o menor amplitud), evitando los perniciosos efectos que la

¹¹⁵García-Trevijano Garnica, Ernesto. **El silencio Administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común**. Editorial Civitas. Madrid. 1996. Pág. 22

¹¹⁶ Sentencias del 5 de mayo de 1988, **Caso Redimaq**. Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. República de Venezuela.

desidia de la Administración puede tener sobre la operatividad de dichos sectores o ámbitos¹¹⁷.

El silencio positivo presenta problemas conceptuales y prácticos, inexistentes en el régimen del silencio negativo. Así, respecto del silencio administrativo de efectos negativos, la doctrina se divide entre quienes sostienen que se trata de un acto presunto, un acto tácito, o simplemente, de una ficción de pronunciamiento, posición ésta más razonable, si se toma en consideración que, aún bajo los efectos del silencio, la administración tiene la obligación de decidir la solicitud o recurso interpuesto.

El silencio administrativo positivo, por el contrario, suele ser considerado un acto tácito y de allí que, como refiere Boquera Oliver, las leyes que regulan silencios positivos no imponen a la Administración el deber, después de haberse producido el otorgamiento presunto, de resolver expresamente la petición del particular¹¹⁸.

Para nosotros la diferencia estriba en las diferentes finalidades perseguidas por el legislador: el silencio negativo facilita el ejercicio del derecho a la defensa, de manera tal que mediante el silencio, la Administración no impida el ejercicio de los recursos administrativos. En cambio, el silencio positivo pretende flexibilizar regímenes de controles policiales, que prevén autorizaciones o aprobaciones, y de ahí que los efectos de la Administración sustituyen tal autorización o aprobación. En este caso, el silencio se equipara al acto administrativo que otorga la autorización correspondiente dándole mayor seguridad al interesado.

El acto presunto derivado del silencio positivo nos plantea innumerables problemas, tales como el contenido de ese acto, los pedimentos del particular, la afectación de ese acto hacia

¹¹⁷ García-Trevijano Garnica. Op. Cit. Pág. 23

¹¹⁸ Boquera Oliver. **La naturaleza de la denegación y del otorgamiento Presunto en la Protección Jurídica del Ciudadano**. Tomo I. Editorial Civitas. Madrid. 1993. Pág. 605

terceros. La solución no puede ser otra que el silencio implica aceptación de todo lo solicitado por el interesado.

Efectos del Silencio Positivo.

Las normas pertinentes al silencio positivo imponen una carga para la Administración, pues esta tiene que responder tempestivamente a la “solicitud” planteada. Conviene recalcar, que el efecto positivo del silencio administrativo radica en la imposición de obligar a las autoridades respectivas a otorgar la correspondiente petición. Tal obligación puede ser cumplida oficiosamente pero también puede ser ejecutada a instancia de parte ejecutada.

Debe tenerse en cuenta, como acertadamente afirma el profesor Romero-Muci¹¹⁹, que el silencio positivo es excepcional, por lo que las leyes que lo consagran han de ser interpretadas restrictivamente. El procedimiento del silencio administrativo positivo es creado por el Congreso y la Asamblea Nacional en los límites y en ejecución de potestades que corresponden al Poder Nacional.

El silencio administrativo positivo y sus efectos, tiene clara incidencia en el ámbito contencioso administrativo, que de una u otra manera, habilita a los interesados para recurrir contra “actos tácitos” o contra “actos presuntos”, en sede administrativa, y una vez agotada esa instancia, acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Efectos del Silencio Negativo

La previsión legal de unos efectos jurídicos para el silencio negativo, se configura como un medio de impedir que las instancias administrativas queden identificadamente pendientes y se vulneren los derechos subjetivos. Es en este contexto, que se han previsto dos tipos de efectos para el silencio administrativo: el que supone una denegación y el que supone una aceptación.

¹¹⁹ Comentario a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y del Organismo Municipal. **Revista de Derecho Público**. Número 18. Editorial jurídica venezolana. Caracas. 1984. Pág. 107

El silencio administrativo negativo surge paralelamente a la carga de agotar la vía administrativa, como requisito previo para acudir a la vía jurisdiccional, y se configura como un medio de defensa de los administrados frente a la autoridad que, con el simple expediente de callar podría evitar el juzgamiento de sus actos. De esta manera, transcurrido cierto tiempo dentro del cual la Administración no se haya pronunciado, se entiende que ha negado lo requerido y el administrado tendría abierta las puertas para demandar ante la denominada “jurisdicción contenciosa administrativa”.

Cabe destacar que la ocurrencia del silencio no otorga ni resta ningún derecho del administrado y por ello, como dice García de Enterría, se trata de una ficción legal de efectos exclusivamente procesales¹²⁰.

Inconvenientes del silencio administrativo

Debe tenerse presente una primerísima reflexión acerca del aspecto de valor jurídico que encierra el silencio administrativo: la abstención del pronunciamiento en que puede incurrir la Administración Pública cuando le ha sido formulada una petición o pretensión, implica la violación de un deber de acción, y como tal una infracción a la Ley. La circunstancia de que el Ordenamiento jurídico haya previsto y regulado unas consecuencias para el silencio administrativo, no debe llevarnos a pensar que el mutismo es una alternativa a la decisión expresa. Todo lo contrario, de conformidad con el artículo 52 de nuestra Constitución Política, la autoridad administrativa tiene el deber de resolver expresamente y conforme a derecho todo aquello que se le plantea.

¹²⁰ Comentario encontrado en el sitio web de la Revista Judicial Ecuatoriana. Benalcázar Guerrón, Juan Carlos. **Vicisitudes del silencio administrativo**. Revista Judicial. Diseñado por el Diario La Hora. Quito. Ecuador. Julio. 2001.

La particular problemática de la generalización del silencio administrativo ha sido objeto de justificadas críticas, no solo por la amplitud de su aplicación, sino también por la falta absoluta de una regulación que haga efectivo lo ganado por el silencio administrativo. En torno a lo primero, cabe destacar que no siempre pueden hacerse valer los derechos adquiridos por la figura en cuestión, sino solo cuando la petición o pretensión sean posibles, conformes a derecho, y no excedan de lo que expresamente se puede haber obtenido. En efecto, aun cuando el legislador no lo haya dicho, resulta ilógico que una creación de la Ley, el silencio administrativo, se utilice para conculcar al Ordenamiento jurídico, y se obligue a la autoridad a violar el deber fundamental de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.

Ahora, en el supuesto de que la solicitud y la pretensión sean lícitas y posibles, habrán casos en que se pueda llevar a la práctica lo adquirido por el silencio positivo, como puede ser una autorización o un permiso, pero existirán también situaciones en que se requiera la voluntad de la Administración para tales fines, como por ejemplo la reincorporación de un funcionario público destituido: y entonces, ¿como puede obligarse a la Administración a acatar algo que no ha consentido? Téngase presente también que el proceso contencioso-administrativo es considerado impugnatorio de actos previos, y absurdo sería que quien ganó algo por el silencio positivo impugne algo que le favorece. La solución puede ser el plantear una nueva reclamación para que se otorgue lo que se adquirió por el silencio, y si éste ocurre nuevamente, proponer una demanda ante los tribunales competentes por violación de derechos adquiridos.

En lo que se refiere al silencio negativo, todos los inconvenientes que se han puesto de manifiesto, obligan a una necesaria revisión del sistema en vigencia e incorporar en nuestro sistema jurídico normas que regulen dicha figura. Pero con ello no decimos que se trate de eliminar por completo el silencio administrativo positivo sino de lograr un equilibrio que nazca de una auténtica prudencia legislativa que sopesa las situaciones sin las cuales dichas figuras puede ser aplicables con aquel criterio de *justicia y bien común* que debe guiar al ordenamiento jurídico¹²¹.

¹²¹ Idem.

TITULO IV DERECHO COMPARADO

4.1.- LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE: RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y REFORMADA POR LA LEY 4/1999 DEL 13 DE ENERO. ESPAÑA.

La actuación administrativa estará sometida plenamente a la Ley y al Derecho, y declara al Gobierno como órgano político que dirige la Administración y ejerce la potestad reglamentaria.

La Ley 30/92 regula el procedimiento administrativo común y aplicación general a todas las Administraciones Públicas y fija las garantías mínimas de los ciudadanos frente a la Administración.

Se mencionan los antecedentes legislativos: Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (1957) y la Ley de Procedimiento Administrativo (1958).

4.1.2 - Estructura de la Ley 30/92

Consta de Exposición de motivos, Título preliminar, 10 Títulos, 146 Artículos y varias Disposiciones.

1. Administraciones públicas y sus relaciones

Aborda las relaciones entre las Administraciones Públicas a partir de las premisas de lealtad constitucional y colaboración, imprescindibles al existir varias administraciones.

Pluralidad y cooperación que son abordadas mediante la asistencia recíproca, las Conferencias Sectoriales o la celebración de Convenios de Colaboración entre las administraciones.

2. Órganos de las Administraciones Públicas

Regula los principios generales de los órganos administrativos, el régimen y composición de los órganos colegiados (Presidente, Miembros, Secretarios, normativa sobre convocatorias, sesiones y actas) y las normas de abstención y recusación de Autoridades y Personal de las Administraciones Públicas (interés personal, parentesco, amistad íntima o enemistad manifiesta).

3. Interesados

Refiere el concepto y normas de “interesados” (en general: los que promueven el procedimiento administrativo como titulares de derechos o intereses legítimos), regulando la capacidad de obrar, la legitimación para intervenir en el procedimiento y la comparecencia, acogiendo así el derecho de audiencia recogido en la Constitución.

4. Actividad de las administraciones públicas

Formula los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo: identificación de autoridades y funcionarios que tramitan los procedimientos, el derecho a alegaciones y presentación de documentos en cualquier fase del procedimiento anterior a la audiencia; a no presentar documentos aportados ya a la Administración, obtener información sobre condicionamientos jurídicos y técnicos, normas sobre el uso de las lenguas oficiales y acceso a la información de los archivos y registros oficiales, derecho a presentar solicitudes y escrito en cualquier Registro de la Administración General o Autónoma (dando consistencia así al principio de colaboración), derecho a exigir responsabilidades por anomalías en la tramitación. Finalmente, se produce un cambio radical en la consideración del silencio administrativo, considerándose positivo en muchísimas ocasiones como medio de garantía que se establece ante los ciudadanos cuando no se cumple el objetivo de la Ley: obtener respuesta expresa y dentro de plazo por parte de la Administración, esta garantía sólo cede si existe un interés general prevalente o cuando el derecho que se pide no exista realmente.

5. Disposiciones y actos administrativos

Refiere las disposiciones administrativas, enunciando los principios de legalidad, jerarquía, publicidad e inderogabilidad del Reglamento. También los requisitos de los actos administrativos, concretando los que requieren de motivación. Acaba regulando las causas y efectos de la nulidad y anulabilidad de los actos administrativos.

6. Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos

Regula la estructura general del procedimiento administrativo, y los desarrollaremos ampliamente más adelante.

7. Revisión de los actos en vía administrativa

Está dedicado a la “Revisión de los actos administrativos y a los recursos administrativos” y establece una profunda modificación del sistema de recursos anteriormente vigente. Como el anterior, se desarrollará a continuación.

8. Reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales

Se centra en las “Reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles y laborales.

9. Potestad sancionadora

Regula los principios de la Actividad Sancionadora de la Administración y los derechos que de estos principios se derivan para los ciudadanos.

10. Responsabilidades de las administraciones públicas

Regula las responsabilidades de la Administración, sus Autoridades y Personal a su servicio, manifestando la responsabilidad patrimonial de la Administración, traducida en indemnizaciones a los particulares por lesiones que sufran como resultado del funcionamiento de los servicios públicos.

4.1.3.- El procedimiento administrativo

Concepto Y Significado

El procedimiento administrativo es el cauce formal de producción de las disposiciones y resoluciones administrativas.

Tiene una doble finalidad: 1) asegurar la eficacia administrativa mediante el control de las actuaciones, su fundamento y objetividad; y 2) garantizar los derechos e intereses de los ciudadanos.

El procedimiento administrativo se regula en la Ley estatal por ser esencial el tratamiento común de los ciudadanos ante cualquier Administración, y porque ello facilita las relaciones entre todas las administraciones públicas. Con todo, hay procedimientos especiales excluidos: tributarios, económico-administrativos, seguridad social, etc.

Ámbito de aplicación

Se aplica a todas las administraciones públicas y también a las entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia.

Principios

- Generales.-

El interesado tiene derecho. a conocer el estado de la tramitación y a obtener copias de los documentos, a identificar a las autoridades, a la copia sellada de los documentos que presente, a formular alegaciones a todas las fases, a trato respetuoso, a imparcialidad y objetividad de la Administración.

- Específicos.-

- 1) Principio del Carácter Contradictorio del Procedimiento, por el que las partes puedan hacer valer sus propios intereses (contradiendo al adverso) mediante alegaciones, pruebas, etc.;
- 2) Principio de Economía Procesal con arreglo a las normas de economía celeridad y eficacia;

- 3) Principio de oficialidad, por el que el procedimiento administrativo se impulsará de oficio en todos sus trámites, sin precisar la solicitud de los particulares en cada fase;
- 4) Principio de Igualdad, que obliga a tramitar según el orden de incoación;
- 5) Principio antiformalista, que establece los requisitos mínimos para la actuación de los interesados, pero se admite la subsanación de errores o defectos;
- 6) Principio de Audiencia, que establece la exigencia inexorable de este trámite y el derecho a presentar alegaciones en todas las fases; y
- 7) Principio de publicidad, que es el derecho a acceder a los archivos, registros, a conocer el estado del procedimiento, a la modificación de los actos y a identificar a la autoridad tramitante.

4.1.4.- Fases del procedimiento administrativo

Iniciación

El procedimiento administrativo se inicia de oficio o a solicitud del interesado. Si lo hace el interesado, se hará mediante instancia en la que conste:

- 1) Nombre, apellidos, domicilio;
- 2) Hechos, razones y pretensiones que concreten la solicitud;
- 3) Firma o autenticación de voluntad; y
- 4) Unidad destinataria.

Si se inicia de oficio, será por acuerdo del órgano competente (por iniciativa propia, orden superior o denuncia).

El escrito puede presentarse en el Registro de la unidad, el de los Gobiernos Civiles, Direcciones Provinciales, Embajadas o Consulados, Correos (mediante certificado, sobre abierto y sellado). El escrito obliga a la Administración a iniciar el procedimiento, y el

organismo competente puede adoptar medidas provisionales para asegurar la eficacia de la resolución, pero sin causar perjuicios de difícil reparación o que violen derechos amparados.

Ordenación

Los aspectos fundamentales son:

- Tramitación

La tramitación seguirá el orden riguroso de incoación. Según el principio de unidad del expediente se incluirán todos los asuntos relativos al mismo objeto y todas las actuaciones no subordinadas en un solo auto.

- Términos y Plazos

Si se señalan en días, serán los hábiles (excluidos los feriados) y si es en meses, se computan de fecha a fecha. Se computan al día siguiente de la recepción de la notificación si va por días, y en el día para los demás casos. Los plazos con origen en la presentación de un escrito se cuentan desde la fecha recibida en el registro.

- Lengua

En la Administración del Estado, el español; en las Comunidades Autónomas con lenguas cooficiales en la que elija el interesado, pero si los documentos surten efectos fuera de la Comunidad Autónoma hay que traducirlos.

Instrucción

La instrucción es la fase en la que se aportan los conocimientos de todo tipo (hechos, fundamentos jurídicos, etc.) para la decisión administrativa. Las principales fases son:

- 1) *Alegaciones*, que no es una fase como tal, puesto que los interesados pueden aducir alegaciones y aportar documentos en cualquier momento anterior al trámite;
- 2) *Informes*, que son las opiniones técnicas de los órganos administrativos para fundamentar las resoluciones. En general, tienen 10 días de plazo, y pueden ser Preceptivos o Facultativos y Vinculantes o no;

3) *Información Pública*, fase que depende del procedimiento administrativo por afectar a intereses colectivos, profesionales, económicos, sociales, etc.

Puede publicarse en el Boletín Oficial del Estado y en la prensa, y los interesados tienen veinte días para examinar el expediente, formular alegaciones y presentar datos;

4) *Prueba*, fase para acreditar los hechos y circunstancias a tener en cuenta. Tiene un período de diez a treinta días; y

5) *Audiencia al Interesado*. La audiencia está garantizada por la Constitución española. Se da participación al interesado antes de dictar la resolución para examinar el expediente y formular alegaciones o presentar documentos. El plazo es de diez a quince días, y la omisión de audiencia supone la nulidad del acto por indefensión (pero el interesado puede renunciar expresamente al trámite).

Terminación

La terminación se produce por resolución administrativa expresa o por silencio, y también por desistimiento, renuncia y caducidad. Veamos los modos:

Resolución expresa

La Administración debe resolver en el plazo establecido. La regla es tres meses (si incumple, hay responsabilidad del funcionario). El contenido de la resolución será la decisión adoptada, salvo que deba ser motivada. También puede concluir a causa del silencio positivo (solicitudes de concesión de licencias, etc.) asociado a casos en que la normativa no establece su desestimación.

Desistimiento

Es un modo anormal de terminación. El interesado manifiesta su voluntad de no seguir con el procedimiento administrativo, y sólo tiene efecto sobre el procedimiento mismo, no sobre el derecho que funda la petición. Debe ser aceptado por la Administración.

Renuncia

Tiene igual efecto que el anterior, pero afecta también al derecho que funda la petición, pues no podrá reclamarse en el futuro.

Caducidad

El procedimiento administrativo se paraliza por causas imputadas al interesado (debía aportar documentos, escritos, etc.; para proseguir el procedimiento y no lo hace). La Administración advertirá al interesado que declarará caducidad si en tres meses este no actúa, y deberá hacerlo así y notificarlo al interesado expresamente.

Terminación convencional

Es la que acontece mediante pacto, acuerdos, contratos entre las administraciones públicas y personas públicas o privadas. Es preciso que estén autorizados por la legislación sectorial correspondiente.

Eficacia de los actos administrativos

Los actos administrativos tienen efecto inmediato, pero se demoran si:

- 1) Requiere aceptación del destinatario, condición suspensiva o plazo (inicio del efecto);
- 2) si requiere notificación o publicación; y
- 3) Si precisa aprobación de un superior.

Notificación o publicación

Las Notificaciones o publicación son requisitos para la eficacia de los actos administrativos que afecten a derechos e intereses de los ciudadanos. Es un nuevo acto que pone en conocimiento del interesado el contenido de otro que le afecta. Tiene un plazo de 10 días desde que se dictó el acto. La notificación contendrá el texto íntegro del actos administrativos, dirá si es o no definitivo en vía administrativa y los recursos que procedan indicando órgano y plazo. En cuanto a los medios de notificación, podrá emplearse cualquiera que permita tener constancia de la recepción por el interesado, la fecha, el

contenido del acto e identidad del receptor. Si el interesado se niega a recibir la notificación, se tendrá por realizada. Se hará publicación cuando los interesados sean desconocidos, no tengan domicilio o sean una pluralidad.

Suspensión de los actos administrativos

Los efectos de los actos administrativos sólo pueden ser suspendidos por los Tribunales, la Administración autora del acto u otra Administración con facultades. Los dos primeros casos se realizan por vía recurso.

Como regla, el recurso no produce la suspensión y eficacia del acto administrativo recurrido (salvo que los daños sean muy difíciles de reparar).

Revocación de actos administrativos

La revocación es la decisión de la Administración de cancelar un acto anterior.

Procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos.

Como principios generales, la ejecución de los actos administrativos corresponde a los obligados: la Administración y los administrados destinatarios. Si estos no cumplen, la Administración ejecuta el acto sin intervención judicial. Para proceder a la ejecución forzosa, la Administración debe apercibirlo previamente.

Los medios de ejecución forzosa son:

- 1) *La Multa Coercitiva*, que es un medio para vencerla resistencia;
- 2) *Apremio sobre el Patrimonio*, cuando el acto a ejecutar consiste en satisfacer una cantidad líquida. Si exige el embargo de los bienes del domicilio, es necesaria una autorización judicial;
- 3) *Ejecución Subsidiaria*, cuando los actos no personalísimos pueden ejecutarlos otros distintos al obligado. Además, se hará a costa del obligado; y
- 4) *Compulsión sobre las Personas*, se procede así para hacer cumplir las obligaciones personalísimas, sólo cuando la Ley lo autoriza y con respeto a los derechos. Fundamentales.

Los recursos administrativos

Definición

Define los recursos administrativos como actos del administrado en los que este pide a la Administración la revocación o reforma de un acto simple o de una disposición de rango inferior a Ley con base en un título jurídico específico.

Características

Como características de estos recursos podemos decir:

- 1) Se interponen y resuelven ante y por la Administración;
- 2) Son la vía previa a la jurisdicción contencioso - administrativa; y
- 3) No son peticiones graciabiles.

Principios

Los principios s destacar son:

- 1) *Sujeto*, los pueden interponer los titulares de un derecho subjetivo o de un interés legítimo en el asunto;
- 2) *Objeto*, el recurso se interpone contra las resoluciones administrativas y actos de trámite que imposibilitan continuar un procedimiento o produzcan indefensión;
- 3) *Procedimiento*, se inicia a instancia de parte mediante el escrito de interposición, en el que constará: identificación del recurrente, acto que se recurre, motivo, órgano administrativo al que se dirige y fecha. Los plazos para recurrir son breves, y se cuentan a partir del día siguiente de la notificación del acto;
- 4) El recurso interrumpe el proceso de adquisición de *firmeza* del acto recurrido.

Clases de recursos

Hay dos tipos: ordinarios y extraordinarios de revisión

Recurso ordinario

El recurso ordinario se establece contra las resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa y en actos de trámite que imposibilitan continuar un procedimiento o produzcan indefensión. El recurso se interpone ante el órgano que dictó el acto impugnado u otro competente. El plazo para interponerlo es de un mes. Tras ese plazo, la resolución será firme, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión. En caso que no se dé una resolución después de tres meses desde la fecha en que debió dar una resolución, se entenderá desestimado.

Recurso extraordinario de Revisión

Se interpone contra actos administrativos firmes ante el órgano que los dictó si concurren las siguientes circunstancias:

- 1) que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho;
- 2) que se aporten documentos esenciales que evidencien error en la resolución incurrida;
- 3) que en la resolución influyeran documentos o testimonios falsos por sentencia judicial firme; y
- 4) que la resolución fuese hecha con prevaricación, cohecho, violencia y otras conductas punibles tras sentencia judicial firme. El plazo para interponer este recurso es de cuatro años para el primer caso y de tres meses en el resto de los casos. Si no hay resolución después de tres meses se entenderá desestimado.

4.1.5.- Atención al ciudadano y calidad de los servicios públicos

Actos Jurídicos de la Administración

La Administración está obligada a:

- 1) Dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados;
- 2) El plazo máximo para resolver será el que resulte del procedimiento aplicable a cada caso. Cuando la norma no fije plazos, el plazo máximo de resolución es de tres meses;

3) Los titulares de los órganos administrativos son responsables de que la resolución se haga en los plazos establecidos.

Recursos administrativos

Contra las resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa y los actos de trámite que determinen la posibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión podrá interponerse por los interesados el recurso ordinario.

Recursos Contenciosos-administrativos

Una vez agotadas las posibilidades de recursos administrativos, los administrados pueden recurrir a la vía judicial ante los Tribunales de Justicia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Iniciativas, Reclamaciones y Quejas

En todos los Ministerios civiles existirá una oficina de iniciativas y Reclamaciones, encargadas de recibir, estudiar, y fomentar las iniciativas de los funcionarios y del público conducentes a la mejora de la estructura, funcionamiento y personal de los servicios administrativos, así como de atender y tramitar las quejas a que se puedan dar lugar, las tardanzas, desatenciones y otras anomalías que se observen en el funcionamiento de los mismos. Estas oficinas existirán también en los Organismos Autónomos y en todas las grandes unidades administrativas.

Renuncias

Las renuncias son actos jurídicos de los administrados por lo que estos abdican de una titularidad jurídica que les corresponde. Todo interesado podrá desistir, renunciar a sus derechos. La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia.

La participación de los administrados en la administración

Según el artículo. 9 de la Constitución Española, “corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. El artículo 105 establece que la ley regulará la audiencia de los ciudadanos.

4.1.6.- La colaboración y la comparecencia de los ciudadanos en la actividad administrativa

Los interesados tienen, respecto del procedimiento, los siguientes deberes:

- 1) Los ciudadanos están obligados a facilitar la inspección, sólo en los casos previstos en la Ley;
- 2) Los interesados que conozcan datos que permitan identificar a otros interesados tienen el deber de proporcionárselos;
- 3) En cuanto a la comparecencia, el artículo 40 dice:
 1. La comparecencia ante las oficinas públicas sólo será obligatoria cuando así esté previsto en una norma con rango de Ley.
 2. La citación hará constar la comparecencia, así como los efectos de no atenderla.

4.1.7.- Los derechos de los ciudadanos en la actividad administrativa

La Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones, establece una serie de derechos que tienen todos los ciudadanos frente a la actividad de las Administraciones Públicas:

1. A conocer el estado de tramitación de los procedimientos en la que tengan la condición de interesados.
2. A identificar a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.
3. A obtener copia sellada de los documentos.

4. A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de la Comunidad.
5. A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento.
6. No presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.
7. El acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la constitución y en esta u otras leyes.
8. A ser tratados con respeto y deferencia.
9. A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.

Después del análisis de la Ley española podemos decir que es una de las leyes mas completa en el ámbito del régimen administrativo. Dicha ley fue sujeta a una reforma parcial principalmente en lo que concierne a la regulación del silencio administrativo, suprimiendo la certificación del acto presunto, el sistema de recursos y la revisión de actos, la responsabilidad patrimonial y la suspensión del acto administrativo.

4.1.8.- Ley 4/1999. Reformas

Se da una modificación de los artículos 42 y 44 de la Ley 30/1992, respecto a la regulación de un correcto actuar de la Administración, arbitrando medios para que el procedimiento administrativo responda a los principios generales de eficacia, transparencia y participación (artículo 3 de la Ley).

Así, el artículo 42 impone a la Administración la obligación de resolver, dictando “resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación”, añadiendo que en los casos de prescripción, renuncia de derecho, caducidad del procedimiento, desistimiento de la solicitud y desaparición sobrevenida del objeto del

procedimiento, la resolución consistirá en “la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables”.

Respecto al plazo máximo para resolver los procedimientos, a falta de una norma expresa, se establece como plazo general supletorio de duración el de tres meses, sin que en ningún caso pueda exceder de seis meses.

El inicio del cómputo del plazo se fija en el apartado 3, según se inicien los procedimientos de oficio, que lo será “desde la fecha del acuerdo de iniciación”, o que lo sean a solicitud del interesado, en que el plazo se contará “desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación”.

Debe añadirse que cabe la ampliación de plazos por el órgano competente para resolver el procedimiento, a propuesta razonada del órgano instructor; o del superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, que excepcionalmente podrá acordar la ampliación del plazo máximo para resolver, debiendo ser notificada con motivación clara de las circunstancias concretas y “sólo una vez agotados los medios a disposición posibles”.

En todo caso, la ampliación del plazo máximo de resolución “no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento”, debiendo notificarse dicho acuerdo al interesado, contra el que no cabrá recurso al ser un acto de trámite.

La reforma hace posible el principio general de la obligación de resolver impuesta a la Administración en todos los procedimientos, establecida en el artículo 42.1 de la reciente Ley 4/1999.

La modificación del artículo 44 de la Ley objeto de comentario, atiende al supuesto de inactividad de la Administración en los procedimientos iniciados de oficio.

Se regula la responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas prevista en el artículo 140, se amplía, añadiendo un segundo apartado que recoge “otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño”.

De otra parte, respecto a la indemnización que genera la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, el artículo 141 introduce la doctrina jurisprudencial de la “fuerza mayor” como causa de exoneración de dicha responsabilidad patrimonial.

También se introduce en la Reforma, el régimen de recursos, y en particular la recuperación del recurso de alzada, y el de reposición con carácter potestativo, regulados en los artículos 10, 114, 115, 116 y 117.

Respecto al plazo para la interposición del recurso de alzada, debe observarse que frente a las resoluciones o actos no dictados expresamente por la Administración, el nuevo artículo 115 plantea el plazo de tres meses para recurrir, que se computa a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo. Finalmente, el artículo 108, respecto al recurso extraordinario de revisión, remite a las circunstancias previstas en el artículo 118.1, recurso que se interpondrá “contra los actos firmes en vía administrativa”, suprimiéndose la anterior mención a aquellos contra los que no se hubiera interpuesto recurso administrativo en plazo.

La mayoría de las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero, pretenden solucionar los múltiples problemas suscitados en la aplicación de la Ley 30/1992, Cabe destacar como uno de los logros más importantes de la Reforma de la Ley, la modificación de los preceptos relativos al silencio administrativo, la revisión de los actos y la responsabilidad patrimonial, la suspensión del acto administrativo y la recuperación de los recursos de reposición, con carácter potestativo y de alzada. Reforma que, sin duda contribuirá al buen funcionamiento de la Administración Pública.

Tanto la Ley española como el proyecto de Ley Nicaragüense contienen principios que rigen el procedimiento, aunque la primera además establece los principios de carácter contradictorio, formalista, de oficialidad y publicidad.

El proyecto de Ley y la Ley española regulan los recursos administrativos para impugnar el acto; con la excepción de que el recurso de revisión en Nicaragua, es un recurso ordinario, en tanto en España es un recurso de alzada que cabe ante los actos que ponen fin a la vía administrativa.

En la Ley española se establece todo el régimen jurídico de los actos administrativos, su eficacia, validez, ejecutoriedad, revocación, anulabilidad, etc. En nuestro proyecto apenas encontramos algunos de estos aspectos y no están regulados cabalmente.

La iniciación del procedimiento en ambos textos es de oficio y a petición de parte; y los requisitos de la solicitud son muy semejantes.

La acumulación de acciones bajo el principio de economía procesal se presenta en ambas legislaciones; en cuanto a la instrucción del procedimiento la apertura a pruebas en España puede llegar a los treinta días.

La Ley española respecto al proyecto de Ley nicaragüense resulta mas completa en cuanto se trata las competencias de las Administraciones, se abordan las cuestiones de competencia, se regulan los derechos de los administrados, contiene un procedimiento sancionador para los funcionarios que cometen infracciones. El proyecto de Ley no contiene disposiciones que traten sobre las sanciones reclamos o quejas para ser aplicadas en contra de los funcionarios

4.2 DERECHO COMPARADO EN LATINOAMÉRICA.

CONTENIDO JURÍDICO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA PLANTEADA EN LOS CUERPOS LEGALES ADMINISTRATIVOS LATINOAMERICANOS.

Iniciación del Procedimiento

Nicaragua. De oficio o a petición de parte.

*Costa Rica.*¹²² Artículo 284: Se inicia de oficio o a instancia de parte.

*Venezuela*¹²³. Artículo 48: Inicio del procedimiento de oficio o a petición de parte.

*Argentina.*¹²⁴ Artículo 3: Iniciación del trámite administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte.

*Panamá.*¹²⁵ Artículo 64: Puede originarse de oficio o a instancia de parte.

*Perú.*¹²⁶ Artículo 103: Es promovido de oficio o a instancia del administrado.

*México.*¹²⁷ Artículo 14: Se inicia de oficio o a petición de parte interesada.

Comentario: Como podemos observar el procedimiento se inicia de la misma forma en todos estos países, sin que exista diferencias entre los mismos.

¹²² Ley General de la Administración Pública. Ley N° 6227 del 2 de mayo de 1978. Costa Rica.

¹²³ Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinaria del 1° de julio de 1961. Venezuela.

¹²⁴ Ley N°. 19.549. Reglamentación de Procedimiento Administrativo. Decreto 1.759/72. Promulgadas el 3 de abril de 1972. Argentina

¹²⁵ Ley N° 38 de Panamá. Op. Cit

¹²⁶ Ley N° 27444 de Perú. Op. Cit.

¹²⁷ Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, reformada y adicionada por decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1996, y 19 de abril y 30 de mayo del 2000. Estados Unidos Mexicanos.

Solicitud. Requisitos

Nicaragua. Las solicitudes se presentarán por escrito en papel común, en original y copia, en el despacho de los funcionarios responsables del acto. La solicitud deberá contener lo siguiente:

- Departamento u órgano administrativo al que se dirige.
- Nombre y apellidos del solicitante o del apoderado en su caso.
- Dirección para efecto de notificaciones.
- Los hechos, razones y petición en que se concreta la solicitud.
- Firma del interesado o de su representante.

Costa Rica. Artículo 285: la petición de la parte deberá contener:

- Indicación de la oficina a quien se dirige.
- Nombre y apellidos, residencia y lugar para notificaciones.
- La pretensión, con indicación de los daños y perjuicios que se reclamen.
- Los motivos o fundamentos de hechos.
- Fecha y firma.

Venezuela. Artículo 49: el escrito deberá contener:

- El organismo al cual esta dirigido.
- Identificación del interesado con expresión de los nombres y apellidos, domicilio, nacionalidad, estado civil, profesión y N° de Cédula.
- Dirección del lugar para notificación.
- Hechos razones y pedimentos correspondientes expresando con claridad la materia objeto de la solicitud.
- Referencia a los anexos que lo acompañan.
- Firma de los interesados.

Argentina. Artículo 16: todo escrito por el cual se pretenda la iniciación de una gestión ante la Administración deberá contener:

- Nombres, apellidos, indicación de identidad y domicilio del interesado.
- Relación de los hechos y si lo considera pertinente, la norma en que el interesado funde su derecho.
- La petición concretada en términos dados y precisos.
- Ofrecimiento de toda la prueba del que interesado intente valerse.
- Firma del interesado o de su representante.

Panamá. Artículo 74: Toda petición que se formule debe contener los elementos siguientes:

- Funcionario u organismo a quien se dirige.
- Nombres y señas particulares del interesado, oficina o residencia para notificaciones. De ser posible incluir el N° de teléfono y de fax
- Lo que se solicita.
- Relación de los hechos fundamentados en que se base la petición.
- Fundamento de hecho de ser posibles.
- Pruebas que se acompañen y las que se aduzcan para ser practicadas.
- Lugar, fecha y firma.

Perú. Artículo 113: todo escrito debe contener:

- Nombres y apellidos completos, domicilio y documento nacional de identidad y en su caso la calidad del representante.
- La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoyen y cuando sean posible los de derecho.
- Lugar, fecha, firma o huella digital.
- La indicación del órgano, la entidad o autoridad a quien es dirigida.
- La dirección del lugar para oír notificaciones.

- La relación de los documentos y anexos que acompañan los escritos.
- La identificación del expediente de la materia en caso del un procedimiento ya iniciado.

México. Artículo 15: las actuaciones deberán hacerse por escrito donde se precisará el nombre, razón social, domicilio para recibir notificaciones, la petición que se formula, los hecho o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a quien se dirige, lugar y fecha de su emisión y la firma del interesado o de su representante. Al escrito deberán adjuntarse documentos que acrediten su personalidad. Los documentos deberán presentarse solamente en original.

Comentario: Algunas legislaciones, tales como la venezolana y argentina exigen detalles como el número de teléfono, fax o número de identificación de los interesados; ello para que los interesados estén debidamente acreditados y comunicados de lo acaecido; y el procedimiento no sea objeto de actos bándalos o confusión de personas.

Acumulación de procedimientos

Nicaragua. Cuando se presente ante un mismo órgano administrativo varios procedimientos cuyo objeto sea substancialmente idéntico o exista íntima conexión entre ellos, se dispondrá la acumulación en un solo procedimiento para evitar resoluciones contradictorias.

Costa Rica. No se contempla la acumulación de procedimientos.

Venezuela. Artículo 52: Cuando el asunto sometido a la Administración tenga relación íntima o conexión con cualquier otro asunto que se tramite en dicha oficina, se podrá de oficio o a petición de parte darse la acumulación de ambos expedientes a fin de evitar decisiones contradictorias.

Panamá. No se da la acumulación de procedimientos.

Perú. Artículo 116 y 149: Se dan dos tipos de acumulaciones, una de solicitudes y otra del procedimiento propiamente dicho. En la primera, si dos o más interesados buscan obtener un mismo resultado pueden hacerlo conjuntamente conformando un solo expediente. Pueden

solicitarse en un solo escrito más de una petición si son asuntos conexos, más no si son planteamientos subsidiarios o alternativos. En el segundo caso, de manera irrecurrible el juez a instancia de parte o de oficio puede tramitar la acumulación de procedimientos en trámites que guarden conexión.

México. Artículo 45: los titulares de los órganos administrativos podrán disponer la acumulación del procedimiento de oficio o a petición de parte.

Comentario: La acumulación de procedimientos tiene relación con el expediente único y con los principios de economía y celeridad, debe añadirse a nuestro Proyecto de Ley que la acumulación podrá hacerse de oficio o a petición de parte.

Impulso del procedimiento

Nicaragua. El procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites.

Costa Rica. Artículo 222: El proceso se impulsa de oficio sin perjuicio del que puedan darle las partes.

Venezuela. Artículo 53: La Administración de oficio o a solicitud de parte, cumplirá todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto a decidir. Siendo responsabilidad de la Administración impulsar el procedimiento.

Argentina. Artículo 4: Todas las actuaciones serán impulsadas de oficio por el órgano competente, lo cual no obstará a que también el interesado inste el procedimiento.

Panamá. Artículo 49: Se impulsará de oficio por parte del Jefe del despacho respectivo o del encargado del procedimiento y son solidariamente responsables por el desarrollo del procedimiento conforme a principios de Derecho.

Perú. Artículo 145: la autoridad competente, de oficio, debe promover las actuaciones para la tramitación del proceso, determinar las normas aplicables y superar cualquier obstáculo que se oponga a la tramitación del procedimiento.

México. Artículo 18: el procedimiento continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan darle los interesados.

Comentario: En otros países el procedimiento se da a petición de parte, no así en nuestra legislación en la que también debería ser de esa manera.

Pruebas

Nicaragua. Las pruebas se reciben en el procedimiento cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o cuando la naturaleza del procedimiento lo exija. El período de pruebas tiene una duración de veinte días.

Costa Rica. Artículo 297: se interponen de oficio o a petición de parte. El ofrecimiento y la admisión será con las limitaciones que señala la Ley. Si no se reciben las pruebas por culpa de las parte se declararán inevaluables.

Venezuela. Artículo 58: estarán sujetos a prueba, los hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento.

Argentina. Artículo 46: la Administración podrá de oficio o a petición de parte disponer la producción de la prueba respecto de los hechos invocados y que fueren conducentes para la decisión, fijando el plazo para su producción y ampliación, si correspondiere. Se admitirán todos los medios de prueba, salvo los que fueren manifiestamente improcedentes, superfluos o meramente dilatorios.

Panamá. Artículo 139: la autoridad que conoce del asunto, recibida la solicitud establecerá el periodo no menor de ocho ni mayor de veinte días para someter los hechos a pruebas.

Perú. Artículo 161: los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio. La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio, sin embargo, corresponde a los administrados presentar las pruebas.

México. Artículo 49: los actos necesarios para la determinación, conocimientos y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución, se realizarán de oficio.

Comentario: La proposición de las pruebas no es una instrucción obligatoria; sólo cuando sea necesaria la comprobación de los hechos; así se establece en la mayoría de estos procedimientos, incluyendo el nuestro en el que también se presentarán cuando el procedimiento lo exija.

Medios de pruebas

Nicaragua. Los hechos relevantes para la decisión del procedimiento se acreditarán mediante cualquier medio de prueba admisible en nuestra legislación.

Costa Rica. Artículo 298: son admisibles todos los medios de prueba permitidos por el Derecho público. Las pruebas serán apreciadas de conformidad con las reglas de la sana crítica. Los gastos son soportados por la Administración. Cuando estos sean elevados los asume el interesado y debe darse un depósito anticipado.

Venezuela. Artículo 58: los hechos a probar podrán ser sometidos a todos los medios de prueba contemplados en la Legislación ordinaria de Venezuela.

Argentina. Artículo 47-60: se tomarán como pruebas:

- Informes y dictámenes. El plazo máximo para evacuar los informes técnicos y dictámenes será de veinte días, pudiendo ampliarse, si existieren motivos atendibles y a pedido de quien producirlos.
- Testigos. Serán libremente interrogados sobre los hechos de la autoridad, sin perjuicio de los interrogatorios de las partes interesadas.
- Peritos. Los administrados podrán proponer la designación de peritos a su costa.

- Documental. Los documentos que se acompañen a los escritos y aquellos cuya agregación se solicite a título de prueba podrán presentarse en su original, en testimonios o en copias cotejadas.

- Confesión. No serán citados a prestar confesión la parte interesada ni los agentes públicos. Pero estos últimos podrán ser ofrecidos como testigos, informantes o peritos.

- Alegatos. Sustanciadas las actuaciones, se dará vista de oficio y por diez días a la parte interesada para que si así lo estimare presente un escrito acerca de lo actuado, y en su caso, para que alegue también sobre la prueba que se hubiere producido.

El órgano competente podrá disponer la producción de nueva prueba, de oficio, para mejor proveer o a pedido de parte interesada, si ocurriere o llegare a su conocimiento un hecho nuevo.

Panamá. Artículo 140: sirven como pruebas, los documentos, el testimonio, la inspección oficial, las acciones exhibitorias, los dictámenes periciales, los informes, los indicios, los medios científicos, las fotocopias o las reproducciones mecánicas y los documentos enviados mediante facsímile y cualquier otro elemento racional siempre que no este expresamente prohibido.

Perú. Artículo 166: los hechos invocados que fueren conducentes podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, excepto los prohibidos por Ley expresa. En particular:

- Recabar antecedentes y documentos.
- Solicitar informes y dictámenes de cualquier tipo.
- Conceder audiencia a los administrados. Interrogar testigos y peritos o recabar declaraciones de los mismos.
- Consultar documentos y actas.
- Practicar inspecciones oculares.

México. Artículo 50: se admiten toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades, pero sí pueden aportar informes de los hechos que consten en el expediente. La autoridad podrá valerse de los medios de prueba que considere necesario.

Comentario: En algunos procedimientos se mencionan cuáles son las pruebas a evacuarse, y sólo esos medios de prueba deben presentarse, pero generalmente son admitidos todos los medios probatorios. En Nicaragua se admiten todos los medios de prueba previstos en la legislación común.

Derechos de los administrados

Nicaragua. Información mediante oficinas públicas, el beneficio de pobreza cuando el administrado lo solicite, presentar todos los medios de pruebas que considere pertinentes y que sean admitidos por la Ley, derecho a recibir la notificación de los trámites del expediente, derecho de audiencia con el órgano jurisdiccional, derecho a tomar notas durante el trámite de vista del expediente y derecho a interponer recursos contra las resoluciones dictadas.

Costa Rica. Artículo 317: ofrecer las pruebas, obtener su admisión y trámite, pedir confesión o testimonio a la Administración; aclarar, ampliar o reformar su petición; proponer alternativas y formular conclusiones de hecho y derecho.

Venezuela. Artículo 59: los interesados tienen el derecho de examinar en cualquier estado del procedimiento, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente, así como de pedir certificación del mismo.

Argentina. Artículo 1º: los interesados tienen derecho al debido proceso adjetivo, que comprende la posibilidad de:

- Derecho a ser oído: de exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente.

- Derecho a ofrecer y producir pruebas: de ofrecer prueba y que ella se produzca, si fuere pertinente, dentro del plazo que la Administración fije en cada caso, atendiendo a la complejidad del asunto y a la índole de la que deba producirse.

- Derecho a una decisión fundada: que el acto decisorio haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas, en tanto fueren conductores a la solución del caso.

Panamá. Artículo 149: las partes tienen derecho a examinar los documentos siempre que no contengan información confidencial.

Perú. Artículos 55: son derechos de los administrados los siguientes:

- La precedencia de la atención del servicio público requerido.

- Ser tratados con respeto y consideración en condiciones de igualdad.

- Acceder en cualquier momento a la información de los expedientes, así como obtener copias.

- Acceder a la información gratuita sobre actividades orientadas a la colectividad.

- Ser informados en los procedimientos de oficio.

- Participar responsable y progresivamente en la prestación de control de los servicios públicos.

- Al cumplimiento de plazos determinados para cada servicio y actuación.

- Ser asistido por las entidades para el cumplimiento de sus obligaciones.

- Conocer la identidad de las autoridades y personal que tramitan el procedimiento de interés.

- A que la actuaciones de las entidades que les afecte sean llevadas a cabo en la forma menos gravosa posible.

- Al ejercicio responsable del derecho de formular análisis, críticas o a cuestionar las actuaciones o decisiones de las entidades.

- A exigir la responsabilidad de las entidades del personal a su servicio cuando así corresponda legalmente.

- Los demás derechos reconocidos por la Constitución y demás leyes.

México. Artículo 19: derecho a formular solicitudes, participar en el procedimiento administrativo, interponer recursos, desistir y renunciar a derechos, todo ello deberá acreditarse mediante instrumento público.

Artículo 33: el interesado tiene derecho a conocer en cualquier momento del procedimiento el estado de su tramitación.

Comentario: Los procedimientos peruano y argentino enumeran taxativamente los derechos de los administrados, contrario a lo expuesto en nuestro proyecto, aparecen dos o tres derechos para los administrados.

Terminación del procedimiento.

Resolución

Nicaragua. La resolución resuelve todas las cuestiones planteadas en el procedimiento y las que se deriven del mismo.

- Motivación: los actos que limiten derecho a los ciudadanos serán motivados en forma clara, así como los que resuelven los recursos. La motivación que no sea clara, insuficiente o simplemente no se haga produce nulidad de pleno derecho del acto.

- Ejecutoriedad: el acto administrativo produce efecto desde el momento de la notificación. La Administración procederá a la ejecución forzosa una vez que el interesado sea advertido.

Costa Rica. Artículo 126: ponen fin a la vía administrativa los actos emanados de los órganos y autoridades competentes en el procedimiento administrativo.

Artículo 127: la Administración esta obligada a dictar resolución cuando se produzca el silencio administrativo.

- Motivación. Artículo 136: serán motivados los actos que impongan obligaciones los que resuelvan recursos, los de suspensión de actos que hayan sido objeto de recurso. La motivación consiste en hacer referencia explícita a la petición del administrado, o bien propuestas, dictámenes o resoluciones previas que hayan determinado la adopción del acto.

- Ejecutoriedad. Artículo 146: la Administración puede ejecutar por sí el acto sin recurrir a los tribunales. Empleará medios de ejecución sin perjuicio de otras responsabilidades en que incurra el administrador por su rebeldía. No procede la ejecución de los actos nulos.

Artículo 147: se da como medio de ejecución administrativa, la ejecución forzosa mediante apremio sobre el patrimonio del administrado, el cumplimiento forzoso cuando la obligación es personal. La Administración también podrá hacer uso de la fuerza pública dentro de los límites de lo estrictamente necesario.

Venezuela. Artículo 60: la tramitación y resolución de los expedientes no podrán exceder de cuatro meses, salvo casos excepcionales.

Artículo 62: El acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas.

- Motivación. Artículo 9: los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite o salvo disposición expresa de la Ley. Deberán hacer referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto.

- Ejecutoriedad. Artículo 8: los actos administrativos que requieren ser cumplidos mediante actos de ejecución, deberán ser ejecutados por la Administración en el término establecido. A falta de término se ejecutarán inmediatamente.

Artículo 79: la ejecución forzosa de los actos administrativos será realizada de oficio por la propia administración, salvo que por disposición legal deba ser encomendada a la autoridad judicial.

Cuando se trate de actos susceptibles de ejecución indirecta con respecto al obligado, se procederá a la ejecución a costa del obligado.

Cuando se trate de actos de ejecución personal y el obligado se resista a cumplirlos, se le impondrán multas sucesivas, mientras permanezca en rebeldía.

Argentina. Artículo 61: finalizado el período probatorio, de inmediato y sin más trámite que el asesoramiento jurídico, dictará el acto administrativo que resuelva las actuaciones.

Artículo 12. Ejecutoriedad: el acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios –a menos que la Ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial- e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos. Sin embargo la Administración podrá de oficio o a petición de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución de interés público o para evitar perjuicios graves o cuando se alegue fundadamente una nulidad absoluta.

Panamá. Artículo 153: pondrán fin al procedimiento, la resolución, el desistimiento, la transacción, el allanamiento de a la pretensión, la renuncia al derecho en que se funde la instancia y la declaración de caducidad.

Artículo 154: la resolución que decida una instancia o recurso, decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados. La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación para la resolución, cuando se incorporen al texto de ella.

- Motivación. Artículo 155: serán motivados los actos que afecten derechos subjetivos, los que resuelvan recursos, los que se separen de la jurisprudencia o del dictamen de organismo consultivo y cuando la Ley lo prescriba.

- Ejecutoriedad: no están contemplados los términos para la ejecución de un acto administrativo.

Perú. Artículo 186: pondrán fin al procedimiento las resoluciones que se pronuncian sobre el fondo del asunto, el silencio negativo y positivo, el desistimiento, la declaración de abandono, acuerdos dentro de la conciliación o transacción extrajudicial.

- Motivación. Artículo 6: la motivación debe ser expresa mediante relación de los hechos probados relevantes del caso específico y exposición de razones jurídicas que fundamenten el acto adoptado.

- Ejecutoriedad. Artículo 192: los actos administrativos tendrán carácter ejecutorio, salvo disposición expresa en contrario y mandato judicial.

México. Artículo 57: ponen fin al procedimiento, la resolución, el desistimiento, la renuncia, la declaración de caducidad, la imposibilidad de continuar por causas sobrevenidas y el convenio de las partes.

Artículo 59: la resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo. En los procedimientos terminados a solicitud de los interesados, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por estos.

- Motivación. Artículo 73: la autoridad administrativa argumentara y motivara su resolución considerando: los daños que hubieren producido, el carácter intencional o no de la acción u omisión, la gravedad de la infracción y la reincidencia del infractor.

- Ejecutoriedad: no están contemplados los términos para la ejecución de un acto administrativo.

Comentario: Al tratar la resolución, lo principal es su motivación; todos los procedimientos llegan a la motivación, por lo que puede decirse que en esa parte el Proyecto no se quedó corto.

Renuncia y desistimiento

Nicaragua: en nuestro país los interesados pueden desistir o renunciar en cualquier etapa del proceso; la Ley otorga este derecho como una forma de culminar el procedimiento.

Costa Rica. Artículo 337: todo interesado podrá desistir de su petición, instancia recurso. El interesado también podrá renunciar a su derecho cuando éste sea renunciabile. Ambas instituciones sólo afectan a los interesados que lo formulen.

Artículo 339: Sin en el plazo de diez días luego de la notificación que haga constar la renuncia o el desistimiento, instaren otros la continuación, la renuncia y el desistimiento, no serán aceptados.

Venezuela. Artículo 63: se tendrá terminado el procedimiento por el desistimiento que el interesado haga de su solicitud, petición o instancia. Debe formularse por escrito. En caso de pluralidad de interesados, el desistimiento de uno de ellos no afectará a los restantes.

Artículo 66: no obstante el desistimiento, la Administración podrá continuar la tramitación del procedimiento si razones de interés público lo justifican.

No se contempla la renuncia en el procedimiento venezolano.

Argentina. Artículo 63: Trata sobre la conclusión de los procedimientos. El desistimiento es una forma de concluir el trámite administrativo.

Artículo 66: el desistimiento tiene que ser formulado fehacientemente por los interesados.

Artículo 67: con el desistimiento se clausuran las actuaciones del procedimiento en el estado en que se encuentran pero ello no afecta que se plantee igual pretensión.

Artículo 68: el desistimiento del derecho en que se funda una pretensión impedirá promover otra por el mismo objeto y causa.

Artículo 69: el desistimiento sólo afecta a la parte que lo promueve.

No se contempla la renuncia en esta Ley.

Panamá. Artículo 158: es un derecho del administrado desistir de su petición o renunciar a su derecho. El artículo hace énfasis en que no se podrá renunciar de aquellos derechos que se señalen en las normas constitucionales. El desistimiento o la renuncia sólo afectan a las personas que los formulen.

Artículo 160: la Administración siempre acepta de plano el desistimiento o la renuncia.

Perú. Artículo 189: en la legislación peruana existen dos clases de desistimientos: el desistimiento del procedimiento y el desistimiento de actos o recursos. En el primero, importa la culminación del mismo, pero igual que en la Ley panameña, no impide que posteriormente se plantee la misma pretensión.

Artículo 190: en esta disposición aparece la segunda forma de desistir: el desistimiento de los actos, el cual podrá realizarse antes de que haya producido efectos.

No se contempla la renuncia en la Ley peruana.

México. Artículo 58: cuando los derechos no sean en orden del interés público, los interesados pueden desistir de la solicitud o renunciar a sus derechos, dice la Ley mexicana. Igual que en los procedimientos anteriores, esto sólo afecta a los interesados que hubieren promovido tal acción.

Comentario: La renuncia y el desistimiento no se identifican como una forma de terminar el procedimiento en el Proyecto. En casi todos los procedimientos estudiados, ambas figuras están en el título de “fin del procedimiento”.

Caducidad

Nicaragua. Cuando se paraliza el expediente con imputación al interesado, se archivarán las actuaciones. El órgano administrativo hará conocer al interesado que transcurridos quince días de paralización procederá al archivo mencionado.

Costa Rica. Artículo 340: cuando el procedimiento se paralice por más de seis meses en virtud de causa imputable al interesado, se produce la caducidad. La Administración ordenará el archivo de las actuaciones. Cuando opere el silencio positivo o negativo, no se da la caducidad.

Venezuela. Artículo 64: si el procedimiento se paraliza durante dos meses por causa imputable al interesado, opera la caducidad del mismo.

Artículo 65: con la caducidad no se extinguen los derechos y acciones de los interesados y tampoco se interrumpe la prescripción.

Argentina. Artículo 1º inciso 9: transcurridos sesenta días desde que un trámite se paralice por causa imputable del administrado, el órgano competente le notificará que, si transcurridos otros treinta días de inactividad, se declarará de oficio la caducidad de los procedimientos, archivándose el expediente. Sin embargo el interesado podrá ejercer sus pretensiones en un nuevo expediente en el que puede hacer valer las pruebas ya producidas. Se exceptúan los trámites de previsión social y los que según la Administración sean de interés público.

Artículo 21: la Administración podrá declarar la caducidad del procedimiento cuando el interesado no cumpliera las condiciones establecidas en él, para lo cual se requiere que el interesado se encuentre en mora y que se le haya concedido un plazo razonable al efecto.

Panamá. Artículo 161: al paralizarse un proceso por culpa del administrado la Administración le advertirá inmediatamente y después de tres meses producirá caducidad causando el archivo de las actuaciones. Esto no provocara por si solo la prescripción de la acción del particular, pero los procesos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción. Declarada la caducidad no se podrá reabrir el procedimiento sino hasta que haya transcurrido un año.

Perú. Artículo 191: trata sobre el abandono del procedimiento. El abandono no equivale a la renuncia pero es una forma de concluir el procedimiento. Pero en esta legislación se produce cuando el interesado incumple algún trámite que hubiese ocasionado la paralización por

treinta días del procedimiento. Con la resolución de esta figura, se pierden los derechos a la interposición de los recursos. El abandono opera aquí como una especie de caducidad.

México. Artículo 60: cuando se produzca la paralización del procedimiento por causas imputables al interesado, la Administración le advertirá que transcurrido tres meses se producirá la caducidad del mismo. Transcurrido ese término sin realizar ninguna actividad, la Administración acordará el archivo de las actuaciones previa notificación al interesado. También existe la caducidad en los procedimientos iniciados de oficio. Se procederá al archivo de las actuaciones a solicitud de parte interesada o de oficio en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

Comentario: La caducidad no está expresamente nombrada en el Proyecto, y su término es muy corto, obsérvese que en algunos procedimientos la paralización del expediente es de treinta días o más.

Recursos administrativos

Nicaragua. Dos tipos de recursos se establecen en el procedimiento administrativo nicaragüense: el recurso de revisión y el recurso de apelación. El primero contra las resoluciones que pongan fin al procedimiento y el segundo cuando haya sido negado el recurso de revisión.

Costa Rica. Artículo 342: las partes podrán recurrir contra resoluciones de mero trámite, o incidentales o finales en los trámites de Ley. Por motivos de legalidad o de oportunidad.

Artículo 343: hay una distinción entre recursos ordinarios y extraordinarios. La revocatoria o reposición y la apelación son recursos ordinarios y la revisión extraordinario.

Artículo 344: si el acto recurrible emanare del inferior cabrá sólo el recurso de apelación si emanare del superior, cabrá el de revocatoria.

Artículo 345: en el procedimiento ordinario cabrán los recursos ordinarios únicamente contra el acto que lo inicie, contra el que deniega la comparecencia oral o cualquier prueba y contra el acto final.

Artículo 346: los recursos ordinarios deberán interponerse dentro de tres días después del acto final y veinticuatro horas en los demás casos. Ambos plazos comenzarán a partir de la última comunicación del acto.

Artículo 347: los recursos podrán interponerse haciéndolos constar en el acta de la notificación respectiva.

Artículo 348: son informales.

Artículo 349: el órgano director del procedimiento resuelve el recurso acompañado de un informe del órgano inferior.

Artículo 350: sólo existe un único órgano de alzada con el que se agota la vía administrativa.

Artículo 351: con la admisión del recurso se confirma, modifica o revoca el acto impugnado.

Artículo 352: el recurso de apelación se resuelve dentro de los ocho días posteriores al recibo del expediente.

Artículo 353: se interpone el recurso de revisión ante el superior jerárquico de la respectiva Administración contra aquellas resoluciones firmes cuando:

Exista error de hecho.

Cuando aparezcan documentos de valor esencial para la resolución.

Cuando la sentencia se haga basada en documentos o testimonios declarados falsos.

Cuando el acto se hubiese dictado producto de cohecho, prevaricato, violencia, fraude, etc.

Artículo 354: el recurso de revisión deberá interponerse en el caso de error, de hecho dentro del año siguiente de la notificación del acto impugnado. En el caso de presentarse evidencia nueva, dentro de los tres meses contados desde el surgimiento de éste. En los demás casos dentro de un año posterior al conocimiento de la sentencia firme.

Venezuela. La Ley venezolana reconoce los recursos de revisión, de reconsideración y jerárquico.

Artículo 85: los interesados podrán interponer recursos contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo. Cuando lesione derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos.

Artículo 86: todo recurso administrativo deberá intentarse por escrito y en el se observarán todos los requisitos de Ley. Si el recurso no llenare estos requisitos no será admitido.

Artículo 87: la interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto, salvo previsión legal en contrario.

Artículo 90: el órgano competente para decidir el recurso de reconsideración o el jerárquico, podrá confirmar, modificar, o revocar el acto impugnado, así como ordenar la reposición en casos de vicios en el procedimiento.

Artículo 91: los recursos de reconsideración y jerárquico deberán ser decididos dentro de los noventa días siguientes a su presentación cuando quien deba decidir sea el propio Ministro.

Artículo 92: una vez interpuesto el recurso de reconsideración el interesado no podrá acudir ante la vía de lo contencioso-administrativo mientras no se de una resolución.

Artículo 94: el recurso de reconsideración procederá contra todo acto administrativo de carácter particular y deberá ser interpuesto dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto que se impugna y ante el funcionario que lo dictó.

Artículo 95: el recurso jerárquico procederá cuando el órgano inferior decida no modificar el acto del que es actor en la forma solicitada por el recurso de reconsideración.

Artículo 97: el recurso de revisión se interpone contra los actos administrativos firmes en los casos que hubiesen aparecido pruebas esenciales, cuando hubieren influido en la resolución

documentos o testimonios declarados falsos y cuando la resolución se hubiese dado por violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta.

Artículo 98: el recurso de revisión sólo procede dentro de los tres meses siguientes a la fecha de tener noticia de la sentencia.

Artículo 99: el recurso de revisión será decidido en treinta días luego de su presentación.

No se contempla el recurso de apelación.

Argentina. Los recursos contemplados en la Ley argentina son: recurso de revisión, reconsideración, jerárquico, y de alzada.

Artículo 73: los actos administrativos de alcance individual o de alcance general a los que la autoridad da o comience a dar aplicación, podrán ser impugnados por medio de recursos administrativos. Los recursos podrán fundarse tanto en razones vinculadas a la legitimidad, como a la oportunidad, mérito o conveniencia del acto impugnado al interés público.

Artículo 74: los recursos administrativos podrán ser deducidos por quienes aleguen un derecho subjetivo o un interés legítimo.

Artículo 75: serán competentes para resolver los recursos administrativos contra actos de alcance individual, los organismos que se indican al regularse en particular cada uno de aquellos. Si se tratase de actos dictados en cumplimiento de otros de alcance general, será competente el organismo que dictó la norma general sin perjuicio de la presentación del recurso ante la autoridad de aplicación, quien se lo deberá remitir en el término de cinco días.

Artículo 77: la presentación de los recursos deberá ajustarse a las formalidades del escrito de iniciación del procedimiento, indicándose además la conducta o acto que el recurrente estimare como legítima para sus derechos o intereses.

Artículo 22: podrá disponerse en sede administrativa la revisión de un acto firme cuando:

Resultaren contradicciones en la parte dispositiva.

Después de dictado el acto se descubra nueva evidencia decisiva para su resolución.

Se hubiese basado en documentos declarados falsos posteriormente.

Hubiese sido dictado mediando cohecho, prevaricato, violencia o cualquier maquinación fraudulenta.

Debe interponerse dentro de diez días de notificado el acto en el primer caso y treinta días para los demás.

Artículo 84: el recurso de reconsideración podrá interponerse contra todo acto administrativo definitivo que impida la tramitación del reclamo o pretensión del administrado y contra los interlocutorios o de mero trámite que lesionen un derecho subjetivo o un interés legítimo. Se interpone dentro de los diez días de notificado el acto, ante el mismo órgano que lo dictó, el cual será competente para resolver sobre el mismo.

Artículo 86: el recurso será resuelto dentro de los treinta días, computados desde su interposición o del vencimiento del período probatorio si se hubiese abierto a prueba.

Artículo 87: si el recurso no fuese resuelto dentro del plazo fijado, el interesado podrá reputarlo denegado tácitamente.

Artículo 88: el recurso de reconsideración contra actos definitivos, lleva el recurso jerárquico como subsidio. Cuando expresa o tácitamente hubiera sido rechazada la reconsideración, las actuaciones deberán ser elevadas en el término de cinco días de oficio o a petición de parte en fecha que hubiere recaído la resolución denegatoria, expresa o no.

Artículo 89: el recurso jerárquico procederá contra todo acto administrativo definitivo que impida la tramitación del reclamo o pretensión del administrado. No es necesario haber deducido previamente el recurso de reconsideración.

Artículo 90: este recurso debe interponerse ante autoridad que dictó el acto impugnado dentro de los quince días de notificado y será elevado dentro de cinco días y de oficio al Ministerio o Secretaría de la Presidencia en cuya jurisdicción actuó el órgano emisor del acto.

Artículo 91: el plazo para resolver el recurso jerárquico será de treinta días, a contar desde la recepción de las actuaciones por la autoridad competente.

Artículo 92: cualquiera fuera la autoridad competente para resolver el recurso jerárquico, el mismo se tramitará en la sede del Ministerio o Secretaría de la Presidencia de la Nación.

Artículo 94: el recurso de alzada prospera contra los actos administrativos definitivos que impiden la tramitación del reclamo o pretensión del recurrente, emanadas del órgano superior de un ente autónomo.

Artículo 96: será competente para resolver el recurso de alzada el Ministerio o Secretaría de la Presidencia de la Nación.

Artículo 97: este recurso podrá deducirse contra actos de alcance individual y contra actos de alcance general.

Artículo 98: corre para este recurso los mismos plazos que para el recurso jerárquico.

Panamá. Artículo 162: los recursos podrán fundarse en cualquier infracción del Ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder.

Artículo 161: Los recursos se interponen contra las resoluciones que deciden el fondo del proceso y las de mero trámite que ponen fin al proceso o impiden su continuación.

Artículo 166: en el procedimiento administrativo panameño se establecen los siguientes recursos:

1. El de reconsideración; que se interpone ante el funcionario administrativo de la primera instancia para que se aclare, modifique, revoque o anule la resolución.
2. El de apelación; ante el inmediato superior, con el mismo objeto.
3. El de hecho; ante el inmediato superior que denegó la concesión del recurso de apelación para que se conceda.
4. El de revisión; contra las resoluciones que agoten la vía administrativa, para lograr la anulación de la resolución respectiva.

Perú. Artículo 207: Se estipulan los siguientes recursos administrativos:

1. Recurso de reconsideración; que se interpone ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de impugnación.
2. Recurso de apelación; que se interpone cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas.
3. Recurso de revisión; ante una tercera instancia de competencia nacional y se dirige a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior.

Artículo 214: los recursos administrativos se ejercitarán una sola vez en cada procedimiento administrativo y nunca simultáneamente.

Artículo 215: también opera el silencio administrativo en materia de recursos.

México. Artículo 83: existe un único recurso, el recurso de revisión, el cual se da cuando los interesados afectados por los actos de las autoridades administrativas pongan fin al procedimiento administrativo cuando se consideren perjudicados.

Artículo 85: el plazo para interponer este recurso es de quince días contados a partir del día siguiente en que se notificó la resolución.

Artículo 86: el escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico. Entre otras cosas el escrito de interposición deberá expresar el órgano a quien se dirige, nombre del recurrente, acto por el que se recurre, copia de la resolución y ofrecer las pruebas pertinentes.

Artículo 87: la interposición del recurso suspende el acto impugnado.

Artículo 88: aquí se expresan las causales por las cuales no se tendrá interpuesto el recurso: presentarse fuera del plazo, no acompañar la documentación que acredite la personalidad y no aparezca suscrito por quien deba hacerlo.

Artículo 89: el recurso se declara improcedente contra actos que sean materia de otro recurso, contra actos que no afectan los intereses jurídicos del recurrente, contra actos consumados de un modo irreparable, contra actos consentidos expresamente.

Artículo 90: se sobresee el recurso cuando haya desistimiento, fallecimiento, cuando hayan cesado los efectos del acto, cuando falte el objeto o materia del acto y cuando no se probare la existencia del acto por el promovente.

Artículo 91: respecto a la decisión la autoridad podrá desechar el recurso por improcedente o sobreseerlo, podrá confirmar el acto impugnado, podrá declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado y podrá modificar u ordenar la modificación del acto impugnado.

Artículo 92: la resolución del recurso se fundará en derecho y deberá responder a los puntos hechos por el recurrente.

Comentario: El recurso de revisión y apelación, contenidos en nuestro proyecto resuelven completamente la vía administrativa, sin embargo los otros países disponen de otros recursos que todos juntos tienen las mismas características de los dos primeros.

Silencio administrativo

Nicaragua. En nuestro país sólo se reconoce el silencio positivo. El órgano debe resolver la petición en un plazo de treinta días; sin que exista notificación en este plazo se entenderá estimada la petición.

Costa Rica. Artículo 330: el silencio administrativo se entenderá positivo cuando así se exprese por la Ley, cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones, solicitudes de permiso, licencias y autorizaciones.

Para que se dé el silencio positivo debe transcurrir un mes sin que el órgano resuelva y reciba la solicitud de aprobación, autorización o licencia de los requisitos legales. Una vez

dado el silencio positivo, la Administración no podrá dictar un acto denegatorio de la instancia, ni extinguir el acto; sólo en aquellos casos y en la forma prevista en la Ley.

Venezuela. Artículo 4: en los casos en que un órgano de la Administración Pública no resolviera un asunto o recurso dentro de los plazos correspondientes, se considerará que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario. Este es el silencio negativo.

Argentina. Artículo 10: el silencio de la Administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa. Sólo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio sentido positivo. Si no existiere un plazo determinado para el pronunciamiento, éste no puede exceder de sesenta días. Vencido el plazo y transcurrieren otros treinta días sin producirse resolución se considera que hay silencio administrativo.

Panamá. Artículo 156: cuando se formulare una petición a una entidad pública y ésta no fuese notificada en un mes, se podrá denunciar la mora. Si transcurren dos meses desde la fecha de la presentación el interesado podrá considerarla desestimada pudiendo deducir el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional.

Artículo 157: el silencio se entenderá positivo cuando así se establezca por disposición expresa. A falta de plazo se entiende que se da cuando hayan transcurrido dos meses desde la presentación de la petición.

Perú. Artículo 188: los procedimientos administrativos sujetos al silencio administrativo positivo quedaran aprobados en los términos solicitados si transcurrido el plazo correspondiente, la Administración no se hubiera pronunciado al efecto.

El silencio administrativo tiene carácter de resolución, poniéndole fin al procedimiento.

El silencio negativo habilita al administrado de hacer uso de los recursos administrativos y a las acciones judiciales pertinentes. Aun cuando éste opere la Administración esta obligada a

responder hasta que no se le notifique que el administrado ha hecho uso de las vías antes mencionadas.

México. Artículo 17: el plazo para que el órgano resuelva una petición es de tres meses; transcurrido ese plazo sin que haya resolución se entenderá que es en sentido negativo para el promoviente. Ahora, en el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución y no se resuelva dentro del mismo termino, se considerará confirmada en sentido negativo.

Comentario: Algunas legislaciones regulan el silencio negativo para que los interesados hagan uso del recurso contencioso-administrativo sin más trámites, pero esto demoraría el procedimiento; pues el silencio positivo –que nuestras leyes reconocen- da la petición por estimada y con ello se da respuesta al interesado.

Agotamiento de la vía administrativa

Nicaragua. La resolución negativa que resuelva el recurso de apelación agotará la vía administrativa.

Costa Rica. Artículo 356: para dictar el acto que agota la vía administrativa será indispensable que el órgano que lo emita consulte al asesor jurídico de la Administración.

El acto debe contener mención expresa de esta consulta. La consulta deberá evacuarse dentro de los seis días siguientes a su recibo.

Artículo 357: no será necesario agotar previamente la vía administrativa para accionar judicialmente contra las simples actuaciones materiales de la Administración no fundadas en un acto administrativo eficaz.

Venezuela. Artículo 93: se agota la vía administrativa cuando interpuesto todos los recursos que ponen fin a la misma, hayan sido decididos en sentido desfavorable al interesado, o que no se haya producido decisión en los plazos correspondientes. Se abre la vía contenciosa administrativa.

Argentina. En la legislación argentina, no hay ningún artículo que trate sobre el agotamiento de la vía administrativa. En el artículo 94 del reglamento sólo se hace mención del hecho de que la vía judicial hace perder la administrativa cuando se tramiten los recursos en contra de los actos administrativos.

Panamá. Artículo 200: se agota la vía administrativa cuando:

Transcurren dos meses sin decisión sobre la solicitud hecha a una autoridad administrativa, siempre que estos actos sean recurribles ante la vía contencioso-administrativa.

Interpuesto el recurso de reconsideración o apelación, éste se entienda negado por haber transcurrido dos meses sin haberse dado una resolución sobre el mismo.

No se admita al interesado el escrito en que formule una petición o interponga los recursos antes mencionados.

Interpuesto los recursos anteriores, estos hayan sido resueltos.

Perú. Artículo 218: la vía administrativa se agota por los actos administrativos siguientes:

El acto respecto del cual no proceda impugnación ante una autoridad superior a la Administración.

El acto expedido o el silencio administrativo, producto de la interposición de un recurso de apelación de un acto dictado por una autoridad sometida a subordinación jerárquica

El acto expedido o el silencio administrativo, producto de la interposición de un recurso de revisión.

El acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos.

Los actos administrativos de los tribunales regidos por leyes especiales.

Estos actos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados mediante el proceso contencioso-administrativo.

México. No se contempla en agotamiento de la vía administrativa.

Comentario: La vía administrativa se agota cuando se han hecho uso de los recursos. Esto significa que con resolución estimatoria o negativa del recurso, se agota la vía; contrario a lo expuesto en el Proyecto, no sólo la resolución negativa del recurso de apelación se agota la vía administrativa.

Procedimientos especiales

Nicaragua. En Nicaragua no se contempla ningún procedimiento especial.

Costa Rica. Artículo 361: se da audiencia a las entidades descentralizadas sobre los proyectos de disposición general que puede afectarlas. Sobre la elaboración de proyectos de leyes por parte del poder ejecutivo o de los Ministerios.

Venezuela. No se contemplan procedimientos especiales.

Argentina. Artículo 2: el Poder Ejecutivo determinará cuales son los procedimientos especiales que estarán vigentes.

Panamá. No se encontró legislado este tema.

Perú. Artículo 219: Existe el procedimiento trilateral, que es de carácter contencioso y se da entre dos o más administrados ante los órganos administrativos. Puede ser de oficio o a petición de parte.

Artículo 229: trata sobre el procedimiento sancionador; este procedimiento tiene que ver con las infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.

México. Artículos transitorios: los procedimientos de conciliación y arbitrajes previstos en los ordenamientos seguirán sustanciando conforme a lo dispuesto en los ordenamientos administrativos.

Comentario: No hay procedimiento sancionador en el Proyecto, ni responsabilidades de los funcionarios, debido a que es proyecto muy breve. El procedimiento sancionador debe

incorporarse obligatoriamente, en ello está el fin de la impugnación de los actos: el pago por los daños y la sanción respectiva cuando lo amerite.

Nulidad y anulabilidad de los actos

Nicaragua. El acto administrativo es nulo cuando vulnere un derecho fundamental reconocido en la Constitución, cuando sea dictado por un órgano incompetente, cuando sea constitutivo de una infracción penal y cuando se haya dictado prescindiendo del procedimiento.

- Anulabilidad: el acto administrativo es anulable cuando incurre cualquier infracción del Ordenamiento jurídico.

Costa Rica. Artículo 158: la falta o defecto en cualquier requisito del acto administrativo, constituye un vicio de éste y por tanto su nulidad

Artículo 159: se explica cuando un acto es nulo. Y es nulo cuando sobreviene por la ausencia de condiciones exigidas por el Ordenamiento para su adopción.

Artículo 162: el recurso administrativo bien fundado hará obligatoria la anulación del acto.

Artículo 165: existen dos clases de nulidad, absoluta y relativa. Es absoluta cuando en el acto falte uno o varios de sus elementos constitutivos. Es relativa cuando el acto es imperfecto en uno de sus elementos constitutivos.

- Anulabilidad. Artículo 173: también existen dos clases de anulabilidad, absoluta y relativa. La anulación administrativa de un acto aunque no sea evidente y manifiesta será nula.

Artículo 174: la Administración esta obligada a anular de oficio el acto absolutamente nulo. Esta anulación es discrecional.

Artículo 178: la anulación del acto relativamente nulo produce efecto sólo para el futuro.

Venezuela. Artículo 19: los actos administrativos serán absolutamente nulos cuando así lo exprese una norma constitucional, cuando resuelvan un caso ya decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, cuando su contenido sea de imposible o

de ilegal ejecución, cuando hubiese sido dictado por autoridades incompetentes o con exclusión total y absoluta del procedimiento lealmente establecido.

Argentina. Artículo 14. El acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable cuando la voluntad de la Administración resultare excluida por error esencial, dolo, en cuanto se tengan existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos, violencia física o por simulación absoluta; cuando fuere emitido mediando incompetencia en razón de materia, del territorio, del tiempo o del grado; por falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocados, o por violación de la Ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad por la cual se dictó.

Panamá. Artículo 52: hay nulidad absoluta en los siguientes casos:

Cuando así lo predisponga la Ley.

Si se dictan por autoridades incompetentes.

Cuando el contenido sea imposible o constitutivo de delito.

Por inobservancia al debido proceso

Cuando se graven por un tributo fiscal un cargo o causa distinto de aquellos que fueron formulados al interesado.

- Anulabilidad. Artículo 53: aparte de lo mencionado anteriormente será meramente anulable todo acto que incurra en cualquier infracción del Ordenamiento jurídico incluso la desviación de poder.

Perú. Artículo 9: todo acto es válido en tanto una autoridad administrativa no declare su nulidad.

Artículo 10: son causales de nulidad:

Contravención de la Ley

Omisión de requisitos de validez

Los actos expresos o los que resulten como del silencio administrativo cuando son contrarios al Ordenamiento jurídico

Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal.

- Anulabilidad. Artículo 202: la nulidad puede declararse de oficio en los actos administrativos aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agravien el interés público. Sólo puede ser declarado por el funcionario superior jerárquico a que expidió el acto que se invalida. Esta facultad prescribe al año y cuando haya prescrito este plazo solo podrá ser solicitada en proceso contencioso-administrativo, siempre que éste se interponga dentro de los dos años siguientes a contar desde la fecha que prescribió la facultad de declarar la nulidad en sede administrativa.

México. Artículo 6: el acto administrativo que se declare nulo será inválido. La declaración de nulidad tendrá efectos retroactivos.

Artículo 7: la omisión o irregularidad en los elementos y requisitos del acto producirá la anulabilidad del mismo. El acto declarado anulable se considerará válido, gozará de presunción de legitimidad y ejecutoriedad y será subsanable. El saneamiento del acto anulable produce efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiera sido válido.

Comentario: Igual que en el resto de los procedimientos latinos, debería expresarse en el nuestro, si los actos anulables son válidos o no, o bien los efectos de la nulidad y anulabilidad.

Revocación de los actos

Nicaragua. La Administración no podrá revocar los actos declarativos de derechos de los administrados. Los actos que incurran en los vicios establecidos por el artículo 27 serán declarados lesivos para el interés público por la Administración.

Costa Rica. Artículo 152: el acto administrativo podrá revocarse por razones de oportunidad, conveniencia o mérito. La revocación tiene lugar cuando haya divergencia grave entre los efectos del acto y el interés público.

Artículo 156: no será posible la revocación de actos reglados. Los actos desfavorables al administrado podrán ser revocados.

Venezuela. No se contempla la revocación de los actos administrativos en la Ley venezolana.

Argentina. Artículo 18: el acto administrativo regular del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados, no puede ser revocado, modificado o sustituido por la Administración una vez que sea notificado. Sin embargo podrá ser revocado, modificado o sustituido si el interesado reconoce el vicio y éste le favorece sin perjudicar a terceros.

Panamá. Artículo 62: las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros cuando, fuese emitida para ello; cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o pruebas falsas; cuando el afectado consiente la revocatoria y cuando así lo disponga una disposición especial. Además de ser declarada de oficio también puede darse la revocación de un acto a solicitud de parte cuando se funde en causa legal.

Perú. Artículo 203: cabe la revocación de los actos administrativos con efectos a futuro cuando:

La facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una norma con rango legal.

Sobreventa la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo.

Apreciando elementos de juicios sobrevinientes se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios a terceros.

Estas revocaciones sólo podrán ser declaradas por la más alta autoridad competente. No obstante los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio.

México. Artículo 93: no se podrán modificar o revocar los actos administrativos en la parte no impugnada por el administrado en recursos en contra del mismo, para esto debe expresarse con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial o total.

Comentario: Deben establecerse las razones de revocabilidad de los actos y especificar qué tipo de actos pueden ser sujetos de revocación, tal como se regulan en las otras leyes

Responsabilidad de las autoridades administrativas

Nicaragua. En nuestra legislación no se contemplan preceptos sobre la responsabilidad administrativa en Nicaragua.

Costa Rica. Artículo 190: la Administración responde por todos los daños que cause su funcionamiento.

Artículo 191: la Administración deberá reparar todo daño causado a los derechos subjetivos ajenos, por faltas de sus servidores, cometidas durante el desempeño de los deberes del cargo.

Artículo 192: la Administración será responsable cuando suprima o limite derechos subjetivos usando ilegalmente sus potestades.

Artículo 194: la Administración será responsable por sus actos lícitos y por su funcionamiento normal cuando los mismos causen daño a los derechos de los administrados. La indemnización consiste en el pago de los daños, pero no del lucro cesante.

Artículo 196: los daños alegados tendrán que ser efectivos, evaluables e individualizables.

Artículo 197: también cabe responsabilidad por el daño de bienes morales.

Artículo 198: el derecho de reclamar indemnización al Administración prescribe a los cuatro años contados a partir del hecho que motiva la responsabilidad.

Venezuela, Argentina, Panamá. Estas legislaciones, contienen normas que tratan de garantizar una resolución dada con motivación fundada y dentro de los plazos de Ley para darle respuesta a las pretensiones de los administrados, sin embargo, estas Leyes, no contienen un articulado que trate sobre la responsabilidad de la Administración cuando emita actos que lesionen los derechos de los administrados.

Perú. Artículo 238: la Administración debe indemnizar a los administrados por las lesiones que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo caso de fuerza mayor. El daño alegado debe ser efectivo y debe ser valuable económicamente. Solo será indemnizable el perjuicio producido al administrado. La cuantía de la indemnización incluye los intereses legales.

Artículo 243: los procedimientos para la exigencia de la responsabilidad no afectan la potestad de las entidades para instruir y decidir sobre la responsabilidad administrativa.

México. Al igual que la Ley venezolana y la Ley argentina, la Ley mexicana no trata en sus normas sobre la responsabilidad de la Administración frente a los actos que dicta y sus efectos.

Comentario: Hay países que establecen la responsabilidad de los funcionarios en leyes ajenas a la del Procedimiento administrativo. Este tipo de procedimiento garantiza al interesado mayor protección y al administrado

TITULO V LA VÍA ADMINISTRATIVA EN NICARAGUA

5.1.- LA VÍA ADMINISTRATIVA EN LA LEY NO. 290, LEY DE ORGANIZACIÓN, COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO DEL PODER EJECUTIVO DE NICARAGUA, DEL 3 DE JUNIO DE 1998

Lo concerniente al procedimiento administrativo en Nicaragua, se encuentra establecido en la Ley 290: Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo. Y específicamente se regula la vía administrativa en los artículos 39 al 46.

Consiste en dos recursos, que en forma limitada y escueta apenas contiene condiciones o requisitos para su interposición.

5.1.1.- El recurso de revisión

El artículo 39 nos ofrece dos elementos esenciales del recurso de revisión: los legitimados y el término de interposición.

Concepto

“Se establece el recurso de revisión en la vía administrativa...” dice el precepto. El recurso administrativo no es el único en esta vía. Debería explicarse el concepto de recurso administrativo y el concepto de recurso de revisión. Corresponde incluir estos conceptos en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Legitimados

El recurso de revisión es interpuesto por los ciudadanos que en su derecho han sido perjudicados por actos realizados por los Ministerios y Entes referidos en la Ley en cuestión.

Doce ministerios son mencionados en el artículo 12 de la Ley 290, a saber:

- 1.- Ministerio de Gobernación.
- 2.- Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 3.- Ministerio de Defensa.
- 4.- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- 5.- Ministerio de Fomento, Industria y Comercio.
- 6.- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.
- 7.- Ministerio Agropecuario y Forestal.
- 8.- Ministerio de Transporte e Infraestructura.
- 9.- Ministerio de Salud.
- 10.- Ministerio del Trabajo.
- 11.- Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales.
- 12.- Ministerio de Familia.

El artículo 14 enumera los entes descentralizados de acuerdo a cada Ministerio, entre estos están todas las instituciones estatales, el Banco Central de Nicaragua, la Procuraduría General de Justicia, entre otros.

Al final del artículo 14 se expresa que las funciones de los entes descentralizados y entes desconcentrados se encuentran establecidas en sus leyes orgánicas.

Término de interposición

El recurso de revisión deberá interponerse en el término de 15 días hábiles a partir del día siguiente de la notificación del acto. Éste término se refiere a los días hábiles; no se incluye el día de la notificación del acto.

Formalidades del recurso de revisión

En el artículo 40 se resumen las formalidades o bien, los requisitos subjetivos del recurso de revisión.

Empecemos por el escrito de interposición. Por la naturaleza del procedimiento y los órganos en Administración, se entenderá que se hará en papel común y deberá contener:

- Nombre y domicilio del recurrente.
- Acto contra el cual se recurre.
- Motivos de la impugnación.
- Lugar para oír notificaciones.

Algunos juristas nicaragüenses consideran la petición de la ejecución del acto como un requisito formal¹²⁸, lo cierto es que la suspensión del acto no es resultado de la interposición del recurso y es declarada de oficio o a petición de parte cuando se produjeran perjuicios irreparables al recurrente¹²⁹.

La suspensión del acto sólo tiene lugar cuando el recurrente se siente amenazado de perjuicios irreparables. Pero es decretada por el mismo órgano competente, quien es el órgano responsable del acto. Resulta esto un tanto desvirtuado del espíritu de la Ley; el órgano que conoce el recurso tiene un mínimo de posibilidades de suspender su mismo acto por razones obvias. Desgraciadamente la Ley no manda a pedir en recurso alguna medida cautelar contra esto; tampoco lo prohíbe, ya lo dice el artículo 32 de nuestra constitución: “ninguna persona esta obligada a hacer lo que la Ley no manda ni impedida de hacer lo que ella no prohíbe”. Es decir, puede pedirse de nuevo la suspensión del acto.

No se habla aquí de silencio administrativo, puede alegarse un vacío, pero sabemos que no es una Ley de Procedimiento administrativo completa.

¹²⁸ Ver comentario del Lic. Arrién, Juan Bautista. “E l procedimiento administrativo y el procedimiento contencioso administrativo en Nicaragua”. **Revista de Derecho** de la Facultad de Ciencias Jurídicas. Universidad Centroamericana (UCA). No 2 del 2002. Pág. 19 y ss.

¹²⁹ Artículo 42 de la Ley 290.

Término de resolución

A partir de la interposición del recurso, este se resolverá en un término de veinte días por el órgano que conoció del mismo. Ahora surge la interrogante ¿Qué pasará si el órgano no resuelve el recurso? ¿Tendría que esperar por la resolución? el término para interponer el recurso de apelación es de seis días¹³⁰ después de haber notificado la resolución del recurso de revisión. Juristas discuten la posibilidad de interponer el recurso de apelación sin esperar la resolución, justificando que el órgano competente no emitió en tiempo y forma y que por tanto, se encuentra en una situación de indefensión, porque hay retardación de justicia. Podría discutirse aquí la suspensión del acto, no se ha dicho de ésta, cuándo se podrá interponer y cuándo no. En fin debido a la carencia de normas reguladoras, la Ley 290 nos ofrece un “sinnúmero de posibilidades” para impugnar actos administrativos. La analogía y el Derecho comparado entran en escena jurídica. Por ello también es importante la fecha que consta en el recibo de la copia del escrito de interposición.

Como podemos ver el silencio administrativo puede jugar su papel ante esta ausencia de resolución, la Ley nos remite la Ley 350: Ley de Regulación de lo Contencioso-administrativo.¹³¹ Pero éste sólo opera una vez vencido el plazo de apelación. El silencio administrativo en el recurso de revisión, ofrece mejores garantías al administrado y es un punto de incoación para la Administración Pública.

El término motivación es nulo en cuestión de resoluciones de recursos en esta Ley. La Ley 350 habla de motivación como la “expresión de razones que hubieren determinado la emisión de toda providencia o resolución administrativa. La falta, insuficiencia u oscuridad de la motivación, que causare perjuicio o indefensión del administrado, determinará la anulabilidad

¹³⁰ Artículo 44 de la Ley 290.

¹³¹ Artículo 45 de la Ley 290.

de la providencia o disposición la que podrá ser declarada en sentencia en la vía administrativa.”¹³²

5.1.2.- Recurso de apelación

Órgano que conoce el recurso

Dice el artículo 44 que el recurso de apelación se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el acto. Debe especificarse si es requisito indispensable haber interpuesto recurso de revisión y ser denegado para luego recurrir por apelación. Deberían señalarse las cuestiones que se deciden en cada recurso para saber cuándo hay que hacer uso de uno o de otro.

Termino de interposición

Seis días dice el mismo artículo 44, después de notificado el acto.

Órgano que resuelve

El órgano que recibe el escrito de interposición sólo emite un informe de éste y lo traslada a su superior jerárquico en un término de diez días¹³³.

Existe confusión en que se interponga el recurso ante el órgano que dictó el acto, pues el recurso queda a merced de éste; al parecer esta obligado a remitirlo tal como dice la norma “...éste remitirá el recurso...” pero también puede negarse y no hay medida cautelar que proteja al administrado de tales fechorías.

Los términos son cuestionables, seis días al administrado para recurrir, diez días a la administración para que emita un informe; los términos deberían ser proporcionales a favor de los administrados.

Sobre el “informe” no hay mayor explicación, pero los ministerios se proveen de asesorías legales que entre sus principales funciones están: las de asistir y asesorar jurídicamente a los

¹³² Artículo 2 inciso 10 de la Ley 350

¹³³ Artículo 44 de la Ley 290

órganos del ministerio, asesorar al Ministro en juicios, asesorar a la Dirección Superior del Ministerio, etc.¹³⁴

En su artículo sobre la vía administrativa, el Lic. Bautista Arríen recomienda notificar el informe al administrado por su carácter público – a su parecer- y para mejorar el recurso de apelación¹³⁵.

Término de resolución del recurso de apelación

Treinta días tiene el órgano administrativo para resolver el recurso de apelación, esto a partir de la fecha de interposición del mismo. Con ello se agota la vía administrativa para un ulterior recurso, ahora el de lo contencioso - administrativo¹³⁶.

En el título “Agotamiento de la vía administrativa” imperan otras condiciones. El artículo 46 finaliza argumentando que lo no previsto sobre el procedimiento administrativo en la presente Ley, se regulará de conformidad con lo que establezca la Ley de la materia; añadimos que las referidas leyes son: la Ley de Procedimiento Administrativo –que aún no existe- y la Ley de Regulación de lo Contencioso - administrativo.

La Ley 290 es una Ley general, apenas alberga siete artículos sobre la vía administrativa en Nicaragua pero se han elaborado una serie de procedimientos para regular materias específicas, lo cual es una práctica normal en el foro. El problema es que muchas veces son incoherentes respecto a la Ley 290 al crear otros recursos, con distintos plazos, términos e inclusive formalidades.

Veamos algunos ejemplos sobre esto:

1) Los recursos establecidos por la Ley de Municipios, Ley 261, del 26 de agosto de 1957, establece en su artículo 40 dos tipos de recursos: recurso de revisión y recurso de apelación;

¹³⁴ Artículo 26 Decreto N° 71-78. Reglamento a la Ley 290. Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo. Gaceta 205 y 206 del 30 y 31 de octubre respectivamente, de 1998

¹³⁵ Arríen Somarriba. Op. Cit Pág. 21

¹³⁶ Artículo 45 de la Ley 290.

el término de interposición del primero es de 5 días, lo que es extremadamente corto y atenta contra el principio de tutela efectiva; mientras que su término de resolución es de 30 días en el caso del Alcalde, y de 45 en el caso del Consejo Municipal, ambos términos muy amplios. Evidentemente, estos términos difieren de los estipulados en la Ley 290; el recurso de revisión contempla 15 días de interposición y 20 días para emitir resolución.

2) En este ejemplo no sólo varían los términos sino el tipo de recursos; veamos. Se trata sobre la Ley creadora de la Dirección de Servicios Aduaneros - que es Dirección General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público- y la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos¹³⁷, que en sus artículos 25 al 28 establece tres tipos de recursos administrativos: Recurso de reposición, recurso de revisión y recurso de apelación; en los que los términos de interposición son más cortos: 8, 8 y 15 días respectivamente, los términos de resolución muy amplios y distintos a los de la Ley 290: 30, 45 y 90 días respectivamente. En los dos primeros recursos se habla de silencio administrativo positivo.

3) El artículo 305 del Reglamento de la Ley 290 habla sobre recurso de reposición y de su término de resolución que es de 3 días; esto para las resoluciones originarias del Ministerio del Trabajo. El recurso de reposición es algo que se hubiese tratado exhaustivamente –al menos en sus términos de interposición- en la Ley 290.

4) El mismo artículo 304 del Reglamento habla sobre el recurso de apelación, el cual debe interponerse en 24 horas siguientes, más el término de la distancia, una vez notificada la resolución. Esto entra en una rotunda contradicción con lo planteado en la Ley 290 en cuanto al término de interposición.

¹³⁷ Reformas en la Ley No 339, Gaceta No 69 del 6 del abril del 2000.

5.2.- LA VÍA ADMINISTRATIVA PLANTEADA EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN NICARAGUA DEL 6 DE JUNIO DEL AÑO 2000.

Las observaciones del Proyecto de Ley de procedimiento administrativo las hemos realizado dando detalles de artículo por artículo, y comprende la estructura siguiente, la cual varía según la naturaleza del contenido de cada artículo:

- Concepto
- Clases
- Naturaleza Jurídica
- Fundamento
- Regulación
- Requisitos: objetivos, subjetivos y de la actividad.
- Efectos

Como una manera de facilitar el entendimiento de la presente monografía hemos decidido no insertar cada artículo para su análisis pertinente, sino que hemos anexado el proyecto de Ley al final de este estudio.

Artículo 1: Objeto de la Ley

El principio de unidad legislativa

La unidad legislativa fue una de las finalidades perseguidas al elaborar el Anteproyecto de Ley de procedimientos administrativos, pero esta aspiración se quedó en el camino. Lo que se refleja en el artículo 1:” la presente ley tiene por objeto establecer un procedimiento administrativo común a la Administración Pública...” La unidad legislativa se rompe en dos perspectivas:

¹³⁷ Reformas en la Ley No 339, Gaceta No 69 del 6 del abril del 2000.

Por un lado, como consecuencia de la falta de Derecho administrativo general a todas las esferas de la Administración. En cuanto en cada esfera administrativa rige un Ordenamiento Jurídico peculiar regulador de las distintas manifestaciones de su actuación (salvo en materias concretas), ha de acudirse a esa normativa específica antes de acudir a la general¹³⁸. Dentro de la Administración del Estado los distintos departamentos trataron de escapar del texto legal único.

Este artículo 1 ofrece una serie de conceptos que explican lo que se entiende por Administración Pública:

La organizada en el seno del Poder Ejecutivo

La Administración de las Regiones Autónomas

La Administración de los Municipios, entre otras.

Artículo 2. Finalidad y ámbito de aplicación

Sobre los interesados ya se ha abordado en el Título II de este trabajo. En el tercer párrafo del artículo 2 encontramos quienes son sujetos o quienes tienen derecho a reclamar por un acto administrativo por el que se consideren perjudicados.

Lo que da unidad al concepto son dos notas esenciales:

Por un lado, el sometimiento al Derecho administrativo. No es administrado el particular en cuanto se relaciona con la Administración Pública en resumen de Derecho común. No hay en este artículo una denominación de interesado o de administrado, apenas se dice “toda persona”. El administrado es la con frase expresiva Cuevas calificó “particular publico”, esto es, el particular en cuanto queda ligado objetiva y subjetivamente, a los sujetos oficiales para

¹³⁸ Puede, en primer lugar, partirse de una rígida separación entre las distintas esferas administrativas. La Administración estatal, la local y la institucional, constituyendo el objeto de otros tanto Ordenamientos, que regularán todas las instituciones jurídico-administrativas en cuanto se apliquen a las distintas esferas.

algo de carácter público, y por un enlace en que interviene mas o menos inmediatamente el poder público¹³⁹.

No es titular de un órgano administrativo. La persona que derive titular de un órgano deja de ser administrado y se convierte en autoridad o funcionario en el más amplio sentido.

Desde el punto de vista formal del procedimiento, el administrado es el interesado, esto es, el administrado en cuanto interviene o puede intervenir en el procedimiento administrativo.

Ahora bien, no existe una correlación exacta entre interesado y administrado. Puede ser interesado en un procedimiento administrativo quien no es administrado: el funcionario como tal, en sus relaciones con la Administración, puede ser interesado.

La palabra interesado aparece en el artículo 7 del anteproyecto, sin más información o por lo menos alguna noción “de quienes son los administrados”.

El Proyecto no se ocupa de dar mayor importancia al administrado, sus derechos, obligaciones etc. Sobre el administrado dice Montiel: “el administrado contribuye a dar vida al sistema de los servicios públicos; interviene con fuerza creadora; hace valer sus derechos, intereses y necesidades; sostiene el servicio con la Administración de sus cargas, y se beneficia de sus prestaciones. La Administración no es el todo en el sistema administrativo, ni tiene toda la fuerza jurídica ni excluye la función activa, la influencia valiosa, la presencia hacedora y cooperadora del “otro” sujeto de la relación. El administrado es ese público para el que existen, directa o indirectamente, los servicios públicos. Pero no es tan solo el objeto de la actividad administrativa; también participa en esa actividad como protagonista, y su acción constituye uno de los fenómenos políticos y sociales de mayor colorido e importancia en el mundo moderno de los servicios”¹⁴⁰.

¹³⁹ Cuevas. **La teoría jurídica del administrado**. Revista de Derecho Público. No 3. Año 1. Pág. 73-76

¹⁴⁰ Montiel. **Relieve y función del administrado**. Revista de Derecho, XI. No. 43 y 44. Julio-Diciembre.1961. México

Encontramos aquí la posición jurídica del administrado y específicamente en ese artículo 2, la facultad que tiene de reclamar un acto administrativo por el que ha sido agraviado.

El estatus del administrado tiene siempre su base en la Ley. De modo que toda limitación de su actividad ha de basarse en una norma con jerarquía de Ley.

Legitimación.

Ya en el tercer párrafo del artículo 2 expresa quienes tienen derecho a reclamar por un acto que les ha ocasionado perjuicio. Se habla de persona. Nuestro Código Civil define a persona como “todo ser capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones”. Sólo las personas son sujetos en el procedimiento administrativo. La legitimación implica una relación del sujeto con lo que constituye el objeto del procedimiento, una especial posición del sujeto respecto del acto que ha de dictarse en el procedimiento.

La legitimación constituye un requisito de admisibilidad. Para que el órgano administrativo pueda examinar la petición deducida por una persona, es necesario que tenga legitimación.

La legitimación se examina en procedimiento determinado.

Artículo 3. El procedimiento.

No hace falta ahondar en el procedimiento administrativo ya que se ha hablado de éste en capítulos anteriores; apenas diremos que el procedimiento administrativo es una combinación de actos cuyos efectos jurídicos están vinculados entre sí con la finalidad de conseguir una acertada o válida decisión.

Iniciación del procedimiento

El procedimiento administrativo - todo procedimiento- se inicia por un acto que produce el efecto de poner en marcha el procedimiento. Dictado el acto, se da la existencia de un procedimiento encaminado a decidir las cuestiones que en el acto de incoación plantea.

Clases

El Proyecto, objeto de la presente observación, en sus artículos 3 y 4 señala dos clases de iniciación del procedimiento: de oficio y a instancia de parte –respectivamente- cuyo régimen es distinto. Tiene de común ambos tipos de incoación los efectos; pero los requisitos ofrecen importantes peculiaridades, lo que obliga a estudiar por separado uno y otro.

Se ha dicho que en todo caso la iniciación del procedimiento exige el acuerdo del órgano competente para decidir el procedimiento. Así López Nieto: “no puede incoarse un expediente –dice- por la voluntad de un funcionario ni por la voluntad de un particular, aunque fuere interesado; es preciso un acuerdo y que ese acuerdo sea tomado por el órgano competente para resolver la materia objeto del expediente”¹⁴¹.

Es evidente que en todo caso ha de existir un acto administrativo; pero así como en el procedimiento incoado de oficio, el acto administrativo es el que determina la incoación; en los que se incoan a instancia de persona interesada, la petición de ésta tiene virtualidad para incoar el procedimiento.

Naturaleza jurídica

La naturaleza del acto de iniciación es distinta según que sea de oficio o a instancia de interesado, pues mientras en el primer supuesto será un acto administrativo, en el segundo será un acto del particular. Pero tanto en uno como en otro supuesto existe un elemento común: el del delimitar el objeto del procedimiento.

Efectos de la iniciación del procedimiento

El acto de iniciación, determinará la existencia del procedimiento, con los efectos que la misma deriva, tanto respecto de las potestades del órgano competente como de las relaciones jurídico - materiales.

¹⁴¹López Nieto. **El procedimiento administrativo**. Barcelona. 1960. Pág. 253

Estos efectos derivados de la existencia del procedimiento pueden calificarse en dos grupos, según el carácter contingente o necesario de los mismos; unos se dan como consecuencia directa de la existencia misma del procedimiento; otros únicamente se producen si el órgano competente adopta algún acuerdo que produzca otros efectos secundarios.

Consideramos dos tipos de efectos en la iniciación del procedimiento:

- 1) Efecto principal: la existencia del procedimiento determina la necesidad de que el mismo siga por sus trámites preceptivos hasta la resolución que ponga fin al mismo.
- 2) Con la iniciación del procedimiento hay la prioridad de obtener la atribución o el reconocimiento de un derecho. Debemos incluir aquí que otro efecto importante es la interrupción de los plazos de prescripción. Tanto el procedimiento incoado de oficio como el incoado a instancia de parte, producen este efecto.

Iniciación de oficio

Concepto

En los procedimientos incoados de oficio el acto que determina la iniciación es un acto administrativo de carácter procedimental, es decir, un acto de trámite. Produce efectos dentro de un procedimiento, concretamente el de determinar su incoación, aparte de otros reflejos o indirectos que del mismo pueden derivarse.

Naturaleza jurídica

El acto de iniciación de oficio es un acto administrativo de trámite.

Requisitos

Del contenido del artículo 3 se dan los supuestos siguientes:

- Que el acuerdo se adopte por iniciativa propia
- Por orden superior
- Moción razonada de otro órgano. No se especifica si es inferior o no, se entiende que la moción es de un subordinado.

- Por denuncia

La denuncia es un acto del particular por el que se pone en conocimiento del órgano administrativo hechos que determinarán la incoación de un procedimiento administrativo. En este concepto se recogen las notas que definen la naturaleza jurídica de la denuncia:

- Ser un acto del particular.

- Se limita a poner en conocimiento del órgano administrativo hechos que obligan a la Administración a actuar.

Iniciación del procedimiento a instancia de parte. Concepto.

“El procedimiento se inicia a petición de parte mediante escrito de solicitud...” dice el artículo 4. La instancia es el acto del interesado que promueve un procedimiento, el acto por el que se deduce ante la Administración una petición, que puede consistir en la solicitud de la adopción de un acto o la ejecución de uno ya existente¹⁴².

Naturaleza jurídica

Sobre la naturaleza del procedimiento a instancia de parte se tienen las siguientes consideraciones:

- La instancia es una manifestación en la esfera administrativa del derecho de petición que se reconoce en la Constitución. La instancia es el acto por el que se formula cualquier petición.

- Normalmente es un acto del particular, del administrado.

- Es un acto de trámite.

- Tiene virtualidad para poner en marcha el procedimiento, a diferencia de la denuncia, que, a un procedimiento también de un particular, se limita a poner en conocimiento del órgano competente un hecho que puede determinar la iniciación del procedimiento.

¹⁴² Sanduli. *El procedimiento administrativo*. Milán. 1959. Pág. 138 a 139; limita el concepto al primer supuesto. Pero parece oportuno hacer referencia al segundo, pues aunque la ejecución, e principio, debe acordarse de oficio, dado el carácter ejecutorio de los actos, es incuestionable la posibilidad de incoarse el procedimiento ejecutivo a instancia de interesado.

Requisitos

Subjetivos:

Que exista un órgano administrativo y que intervengan los interesados.

Objetivos:

Lo que se solicite en la instancia deberá ser posible y lícito, debiendo expresarse con claridad y precisión los hechos, razones y súplicas en que se concreta tal petición.

Requisitos de la actividad

1) Es el escrito de solicitud, más bien la forma, y principalmente debe contener:

- Órgano administrativo a quien se dirige
- Nombre y apellidos del solicitante o del apoderado en su caso
- Dirección para notificación.

2) Lugar

Ya lo dice el artículo 5, las solicitudes se presentarán por escrito en papel común, en original y copia, en el despacho de los funcionarios responsables del acto, o en las representaciones diplomáticas y oficinas consulares de Nicaragua en el extranjero.

3) Tiempo

En cuanto al tiempo habrá de tenerse en cuenta los plazos para incoar el procedimiento del que se trate.

Artículo 4. Iniciación a instancia de parte interesada

Efectos

Presentada la instancia, queda iniciado el procedimiento con todos los efectos que de ello derive. No queda condicionada la iniciación a que el Órgano administrativo compruebe si se dan los requisitos de los artículos 4 y 5 y se subsanen en su caso los defectos, tal como lo prescribe el artículo 6.

El procedimiento existe desde la presentación de la instancia, si bien el incumplimiento de los requisitos de los artículos 4 y 5 y la no subsanación de los defectos en el plazo que se conceda al tenor del artículo 6, determinará la extinción del procedimiento, por esta especial causa de caducidad. Una vez incoado el procedimiento, la petición como acto propio del interesado le vincula.

El derecho de petición

El derecho de petición está reconocido como fundamental en los textos constitucionales. Es el derecho de dirigirse a los órganos del Estado, cualquiera que sea su naturaleza, en solicitud de actos o decisiones sobre materia de competencia. El derecho de petición se encuentra regulado en el artículo 52 de la Constitución, en el que se establece que “los ciudadanos tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas en forma individual o colectiva, a los Poderes del Estado o cualquier autoridad, de obtener una pronta resolución o respuesta en los plazos que la Ley establezca”.

Artículo 5. Presentación de solicitudes

En los procedimientos administrativos que se incoen a instancia de los interesados, la iniciación se produce por la presentación de los escritos de solicitud. La presentación en el despacho u oficina del funcionario responsable del acto, es la que determina el nacimiento del procedimiento. Desde la presentación de la instancia existe el procedimiento a todos los efectos. Sólo si tiene lugar en la oficina y con las formalidades que se exigen –según este artículo 5- se producirán los efectos propios de la presentación y, concretamente, el de la iniciación del procedimiento.

Presentación en las representaciones diplomáticas y consulares

No se especifica si únicamente podrán causarse a través de estas oficinas “las instancias suscritas por los nicaragüenses en el extranjero”. Este precepto prevé la iniciación del

procedimiento en otro país, que una vez presentada la solicitud, se remitirá seguidamente al órgano competente.

Requisitos

Requisitos subjetivos

a) Órgano administrativo

La presentación del escrito se hace ante el funcionario responsable del acto, y por tanto, es el mismo que conoce de la iniciación del procedimiento.

b) Interesados

El escrito puede ser interpuesto por “toda persona que se considere agraviada por un acto de la Administración Pública sujeto al Derecho administrativo”. En ese momento de la presentación, la persona se convierte en interesado y por tanto, en administrado.

Requisitos objetivos

El objeto del escrito de presentación es –precisamente- la iniciación del procedimiento; sin el escrito, no puede incoarse el procedimiento a instancia de parte interesada.

Requisitos de la actividad

Lugar

El escrito de solicitud deberá presentarse en el despacho del funcionario responsable del acto que ha causado perjuicios al particular.

Tiempo

Este derecho podrá ejercerse en cualquier momento. En todo momento, desde que se tuvo conocimiento del acto.

Forma

Dice el párrafo primero del artículo 5, que el escrito de solicitud se presentará en papel común, en original y copia. Entiéndase papel común la hoja tamaño carta o legal, que no lleva sello. El escrito debe contener los requisitos del artículo 4.

Efectos

Con la presentación del escrito y llenando los requisitos del artículo 4, se inicia el procedimiento.

Cuando el escrito adolece de algunos de los requisitos, se someterá a lo regulado en el artículo 6 que luego veremos.

Sin la presentación del escrito de solicitud no puede iniciarse el procedimiento. La presentación es personal o por medio de representante legal. El funcionario que admita el escrito, dejará constancia de ello en un recibo de la copia éste, expresando la hora y fecha de recepción, su firma y el sello oficial de la institución.

Artículo 6. Subsanación de los defectos del acto de iniciación.

Visto el artículo 6, se establece el derecho de subsanar los defectos de que adolecieren los actos de los interesados, y concretamente la solicitud que da inicio al procedimiento. Precepto este de aplicación general a todos los procedimientos administrativos.

Relación con esta disposición está el artículo 9 que trata sobre la obligación de tramitar las solicitudes defectuosas. En este precepto, corresponde a la Administración enmendar el error de hecho, pero solo en lo que se refiere al órgano o departamento al que se dirige. El régimen jurídico de la subsanación de los defectos de que puedan adolecer el escrito de iniciación será el mismo que la de los defectos de los demás actos de los interesados.

Requisitos

- *Subjetivos:*

...La Administración requerirá al interesado... es decir por el funcionario que firmó el recibido.

La solicitud la recibirá el mismo funcionario.

- *Objetivos:*

No reunir los requisitos de los artículos 4 y 5.

La no presentación de documentos exigidos.

- *De la actividad:*

Tiempo:

Lógicamente lo prevenido por este artículo 6 debe cumplirse al presentar la instancia. Como trámite inmediatamente posterior, antes de dictar el acto siguiente por el que se pasa el trámite ulterior a la admisión, deberá verificarse si el escrito inicial reúne los requisitos exigidos, a los efectos de poner en conocimiento de los interesados, en otro caso, el defecto observado.

Forma:

Deberá ponerse en conocimiento del interesado los defectos observados y que dispone de un plazo de veinte días para subsanarlos. Ahora bien, dados los efectos drásticos de la no subsanación en este plazo, produce cuando se trata del escrito de iniciación, se exige algo más: a percibir de que si no se subsanan, “se archivará sin más trámites”. Parece evidente – cumpliendo las reglas generales sobre notificación- que, si no se cumple este requisito y no se apercibe a los interesados de estas consecuencias de la no subsanación, procederá la caducidad del procedimiento.

Efectos

Efectos de la no comunicación al interesado del incumplimiento.

Si pese al defecto, no se pone en conocimiento al interesado, el órgano administrativo no podrá archivar sino a trámites la instancia y declara inadmisibile la petición, sino que deberá entrar a examinar la cuestión planteada y pronunciarse sobre el fondo. En otro caso, la resolución sería inválida.

Efectos de la comunicación del defecto a los interesados

Subsanación del defecto:

Comunicado el defecto y subsanado dentro del plazo concedido, el escrito de iniciación producirá todos sus efectos y seguirá el procedimiento con todos sus trámites.

No subsanación del defecto:

Si no se subsana el defecto, el procedimiento incoado por la instancia defectuosa termina por caducidad¹⁴³.

Artículo 7. Ayuda al administrado

Información y beneficio de pobreza

El derecho de información

Todo interesado en un procedimiento tiene derecho a conocer el estado de su tramitación y de cómo intervenir en los procedimientos administrativos. El derecho de información de los administrados al que se refiere este artículo deriva de la condición de administrados –de aquí que únicamente estén legitimados los que ostenten esta condición y sus representantes- a fin de que puedan conocer en todo momento en qué estado se encuentra su tramitación y poder utilizar cuantos medios les reconoce el Ordenamiento frente a cualquier anomalía.

Naturaleza Jurídica

El derecho no tiene otro alcance que poner en conocimiento a los interesados el funcionamiento de los Ministerios, la forma de presentar sus reclamos y el estado de tramitación de éstos. En consecuencia, el acto por el que se contesta a la petición de información no constituye un acto administrativo impugnabile.

La Ley prevé la existencia de Oficinas de iniciativas y reclamaciones, parece evidente que la función informativa a éstas se concreta al derecho de información general referido en las leyes civiles. Por lo que el derecho de información de los interesados es ejercitable ante las

¹⁴³ González Navarro. **La llamada caducidad del procedimiento.** Revista de Administración Pública. No 45. Pág. 211 y ss.

oficinas en que se encuentra el expediente. En todo caso aquellos centros de información podrán ser utilizados para conocer la oficina que en su momento concreto conoce el procedimiento.

Requisitos

- Subjetivos:

Órgano administrativo:

Como se ha dicho, “en todos los Ministerios y Oficinas públicas se informará a los administrados...”

Administrados:

Únicamente podrán tener información sobre los fines, competencia y funcionamiento de los mismos, los administrados.

- Objetivos:

El objeto de la información es sobre los fines, competencia y funcionamientos de los Ministerios y sobre la forma de presentar las solicitudes y tramitación de éstas.

- De la actividad:

Lugar:

Todos los Ministerios y Oficinas públicas.

b) Tiempo:

Se podrá ejercer este derecho “en cualquier momento” pero se presume que es antes de presentar la solicitud.

c) Forma:

Solicitada la información por quien estuviese legitimado, en forma verbal, por teléfono o por escrito, se contestará tan rápido como sea posible.

Beneficio de pobreza

Un derecho concedido por las leyes civiles y penales se pone de manifiesto en este artículo 7. Pero este derecho debe ser reconocido por un Juez y además es exclusivo del interesado. La ayuda consiste en la representación de un abogado de oficio y por analogía con las leyes antes mencionadas la tramitación del procedimiento en papel común.

Artículo 8. Acumulación de expedientes.

Concepto

La Ley regula la posibilidad de que en un solo procedimiento se planteen y decidan cuestiones que, aún cuando constituyan el objeto de procedimientos distintos, guarden íntima conexión.

Para que surja éste procedimiento es necesario una actividad por la que reúnan en un procedimiento las diversas que han de ser examinadas en él. Esta actividad es la que se denomina acumulación.

Naturaleza jurídica

Dada la definición de acumulación es evidente que se trata de un acto administrativo de trámite, que habrá de calificarse como acto de iniciación o como acto de desarrollo, según el momento en que se produzca.

El Proyecto de Ley regula la acumulación en el capítulo dedicado a la iniciación del procedimiento, y evidentemente será un acto de iniciación cuando en los procedimientos administrativos incoados de oficio se acuerde así en el acto de iniciación. Pero, en los demás casos, incluso cuando se hubiese solicitado por el interesado en el escrito de iniciación, será acto de desarrollo, en cuanto la competencia para dictarle corresponde al órgano administrativo, aún cuando el acto de iniciación corresponde al administrado.

La acumulación de procedimientos es una facultad discrecional. El artículo 8 dice que “se dispondrá la acumulación”. No hay jurisprudencia en esta materia en nuestro país que reconozca o no tal facultad.

Fundamento

Las razones invocadas por la doctrina procesal para justificar la institución en el derecho procesal pueden darse por reproducidas aquí. Lo que justifica la decisión en un procedimiento de cuestiones diversas son siempre razones de economía y justicia: ahorro de tiempo y dinero, y evitar decisiones contradictorias.

Clases de acumulación

Dado el texto del artículo 8, no ofrece duda que pueden admitirse en el procedimiento administrativo los siguientes supuestos de acumulación, tanto en los procedimientos incoados de oficio como en los incoados a instancia del interesado:

Acumulación inicial

Puede tener lugar la acumulación al incoarse el procedimiento: órgano competente en el acto de iniciación. Por ejemplo, en los procedimientos incoados a instancia de los interesados, cuando uno o varios interesados plantean cuestiones entre las que se da la íntima conexión prevista en la Ley.

Acumulación sucesiva

Tiene lugar cuando, incoado un procedimiento con un objeto definido, se acumulan al mismo, cuestiones que debían decidirse en procedimiento distinto. Y caben dos supuestos:

- Cuando las cuestiones que se acumulan al procedimiento incoado todavía no habían dado lugar a un nuevo procedimiento (acumulación por inserción).
- Cuando existían ya los procedimientos administrativos entre los que se da la acumulación.

Requisitos

- Subjetivos:

Órgano administrativo

Es necesario que el órgano administrativo tenga competencia para decidir todas las cuestiones acumuladas. Aún cuando el artículo 8 no lo diga expresamente, viene implícitamente exigido en el precepto legal e impuesto por principio tan elemental como el de la competencia.

Interesados

No se exige la petición de los interesados. Podrá decretarse la acumulación a instancia de los interesados, pero también podrán acordarse de oficio. En el supuesto de que lo sea a instancia de los interesados será necesario que tengan esta condición, con arreglo a las normas generales.

La Ley no prevé la audiencia de los interesados cuando se acuerde de oficio, ni que se oiga a los interesados cuando lo solicitaran algunos.

- Objetivos:

La Ley exige que, entre los respectivos objetos exista "íntima conexión". La fórmula no es, desde luego, muy precisa, como tampoco lo es, al referirse a la acumulación en el proceso administrativo.

Dado el fundamento incuestionable a la acumulación, la realidad es que debe interpretarse el precepto con un criterio favorable a la misma, y siempre que se dé la competencia del órgano para conocer de las distintas cuestiones debe admitirse, a no ser que se de una manifiesta incompatibilidad entre ellas.

- *De la actividad:*

No se establece ningún requisito especial en orden a la actividad. Por tanto, la acumulación será procedente, tanto de oficio como a instancia del interesado, en cualquier momento del procedimiento, desde su iniciación al momento mismo de la resolución.

Efectos

No se habla de recurso contra el acuerdo de la acumulación. La expresión tan genérica que emplea el precepto legal permite se interprete en el sentido de que quedan excluidos los requisitos administrativos y contencioso - administrativos, exclusión que resulta innecesaria ya que un acuerdo de acumulación es siempre un acto de trámite.

Acordada la acumulación, el efecto esencial es que las distintas cuestiones acumuladas deberán ser encaminadas en un solo procedimiento y decididas en un solo acto.

Artículo 9. Solicitudes defectuosas

El artículo 9 trata sobre la obligación de tramitar solicitudes defectuosas; en las cuales no se identifica al órgano o departamento al cual va dirigido la petición. Siendo este un error en la forma, se subsana de oficio por parte de la Administración siguiéndose adelante con el procedimiento sin más trámites o demora.

Artículo 10. Ordenación del procedimiento

Concepto

Así, como la instrucción tiende a incorporar al procedimiento los datos necesarios para una adecuada resolución, la ordenación se limita a procurar un desenvolvimiento hasta llegar al momento final. Es la actividad encaminada a encausar su desarrollo en el orden establecido por la Ley y a configurar los actos procesales de acuerdo con la finalidad concreta a que

tienden¹⁴⁴, noción aplicable a todo procedimiento, y por supuesto, al procedimiento administrativo.

Naturaleza jurídica

Si la instrucción se configura como una fase del procedimiento, del concepto de ordenación se desprende que es imposible regular una fase del procedimiento en la que esta tenga lugar, porque la ordenación, por su propia naturaleza, tiene lugar desde el momento en que se inicia el procedimiento hasta que termina. Los actos de ordenación son actos administrativos de trámites.

El impulso es una clase de acto de ordenación.

Impulso del procedimiento

Lo constituyen aquellos actos que tienden a hacer avanzar el procedimiento por cada una de las etapas o fases que lo componen. El acto de impulso por tanto, actúa en consideración a una situación futura.

Del impulso dependerá que el procedimiento llegue a su término con la rapidez debida. De aquí que, entre las normas que el Proyecto de Ley dedica al impulso del procedimiento, destaquen las que tratan de dar a la tramitación mayor rapidez (artículo 11) y evitar “el retraso” y la “anormalidad”.

Sujetos

A diferencia del procedimiento civil, tradicionalmente inspirado en el principio dispositivo, el procedimiento administrativo esta informado por el principio inquisitivo. El curso del procedimiento, cauce formal de la función administrativa, no puede abandonarse a los interesados; debe ser regido y ordenado por el órgano administrativo. Resulta incompatible

¹⁴⁴ Gómez Orbaneja. **Derecho Procesal Administrativo**. Segunda edición. Tomo II. Madrid. 1966. Pág. 573 y ss.

con la esencia de la función administrativa que no esté en manos del propio órgano de la Administración Pública, la marcha del procedimiento.

En consecuencia, si dentro del proceso civil hoy los actos de impulso corresponden al órgano jurisdiccional competente, en el procedimiento administrativo es indudable que tales actos deben ser de la competencia exclusiva del órgano administrativo.

Objeto

El objeto o contenido de los actos de impulso se reducirá a un orden del órgano administrativo para que el procedimiento pase al trámite siguiente. Cumplido el trámite o transcurrido el mismo sin que se hubiese cumplido, se adoptará el acuerdo.

Actividad

El impulso del procedimiento tendrá lugar mediante un acto del órgano administrativo ordenando el cumplimiento del trámite siguiente o de todos los trámites siguientes que admitan impulsión simultánea.

Por tanto, una vez que se cumpla un trámite, sin necesidad de declaraciones, requerimientos o insistencia del interesado, el órgano administrativo deberá ordenar el cumplimiento del siguiente. Por desgracia, lo cierto es que para que se dé el acto de impulso es imprescindible la insistencia del interesado cerca del órgano competente.

Otras de las corruptelas administrativas –y en cualquier procedimiento- es la arbitrariedad con que se establece el orden de prelación del despacho. Mientras unos procedimientos se tramitan con una celeridad extraordinaria (superando todas las previsiones del legislador que consagró el principio de celeridad y eficacia), otros duermen el sueño de los justos en el cajón de la mesa de cualquier funcionario, tardando en resolverse años. La Ley trata de evitar esta viciosa práctica con la terminante norma del apartado dos de éste artículo 10.

Artículo 11. Los principios informantes del Derecho administrativo.

Los principios generales del Derecho, las ideas fundamentales e informadoras de la Organización jurídica de la Nación¹⁴⁵, operan respecto de la reglamentación del procedimiento administrativo igual que respecto de los demás sectores del Ordenamiento.

Principios tan elementales como el de legalidad e igualdad constituyen la base misma del Ordenamiento jurídico - administrativo, informan la labor interpretativa y son fuente directa en caso de insuficiencia de la Ley y de la costumbre. Pero además de estos principios elementales, existen otros más concretos, y no menos importantes en su función informadora del Ordenamiento.

Este artículo 11 supone consagrar auténticos principios, que en la obra de González Pérez se han catalogado bajo la rúbrica común de "principios de la Administración eficiente"¹⁴⁶.

Cualquiera que sea el tipo de función administrativa, cualquiera que sea el sector o realidad social objeto de la intervención lo que interesa al administrado es una administración eficaz que cumple adecuadamente los fines encomendados, que acuda con rapidez allí donde sea necesaria su presencia, que resuelva bien y pronto los expedientes.

Bien esta la legalidad, bien esta que los órganos administrativos adecuen su actividad a la norma. Pero casi tan importante como ellos es la celeridad y eficacia. De poco serviría una Administración que cumpliera estrictamente la Ley si cuando llegase a pronunciar su decisión fuese innecesaria.

En éste artículo se recogen estos principios en el que se establece la necesidad de que la actuación administrativa se desarrolle con arreglo a las normas de gratuidad, economía, celeridad y eficacia. Pero éste, como tantos otros preceptos análogos son declaraciones

¹⁴⁵ Concepto de Castro por nosotros aceptado. **El método en el Derecho administrativo**. Revista de Administración pública. No. 22. Pág. 45 y ss. México. 1971

¹⁴⁶ González Pérez Jesús. **El administrado**. Editorial Civitas. Madrid. 1956. Pág. 60

platónicas que sólo se cumplen cuando lo considera oportuno la autoridad o funcionario de turno.

No existen garantías para asegurar el cumplimiento de estos principios. El Proyecto de Ley tampoco establece escritos de queja o reclamación para exigir la responsabilidad por la demora en resolver los expedientes. A pesar de cuanto se ha hecho, a pesar de los avances que indiscutiblemente se han producido, la situación no es mucho mejor que la existente al empezar a hablarse de la reforma administrativa a los actuales preceptos contenidos en la Ley 290.

Estos principios, como todo principio general, cumplirán la triple función de fundamento, interpretación e integración del Ordenamiento jurídico. El principio de gratuidad esta consagrado en las leyes civiles y penales y también se conoce como “beneficio de pobreza” que garantiza el acceso a la justicia. Generalmente los juicios en nuestro país requieren de muchos trámites y asesoría, que generan gastos elevados para el que pretende involucrarse en un procedimiento cualquiera.

Es indudable que el principio de celeridad no permite declarar la caducidad por el hecho de que se hubieran producido múltiples retrasos en la tramitación, ya que reiterada jurisprudencia –en otro tipo de procedimiento- tiene declarado que la tardanza en resolver un expediente, si bien puede generar faltas administrativas, estas, en modo alguno conducen de por sí a la nulidad de lo actuado o a la caducidad del expediente mismo.

El principio de celeridad se consagra como uno de los informantes del Ordenamiento jurídico del procedimiento administrativo. Que el mismo sea realidad depende en buena parte, de que los órganos administrativos cumplan las normas sobre impulso.

El principio “favor acti”, manifestación o concreción del mas general de eficacia, aconseja el mantenimiento del acto en los supuestos de duda sobre invalidez al enjuiciar si se dan los

requisitos formales indispensables para alcanzar su fin, o si dan lugar a indefensión lo que puede generar que se dé la anulabilidad.

La economía procesal impone conservar aquellas actuaciones del procedimiento cuando su reproducción conduciría a resultados idénticos.

Artículo 12. Medios de prueba

La prueba. Concepto

La prueba es la actividad que tiene por objeto demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos que han de servir de fundamento a la decisión del procedimiento.

En tanto en cuanto en un procedimiento se plantean dudas acerca de la exactitud de los hechos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución es lógico que previamente a la resolución, se prevean una serie de actos cuya finalidad es, precisamente, la comprobación de la certeza de aquellos hechos debatidos.

Naturaleza jurídica

La prueba constituye una de las manifestaciones de la actividad de instrucción¹⁴⁷. El hecho de que la Ley prevea en período del procedimiento destinado a la actividad probatoria no supone que únicamente puede llevarse a cabo la actividad probatoria dentro del mismo. El principio de preclusión no rige en el procedimiento administrativo de igual que en el procedimiento civil. Por lo que es posible la aportación de pruebas en cualquier momento, así se dispone en el apartado dos de éste artículo.

Como las demás manifestaciones de la actividad de instrucción, puede proceder del órgano administrativo y de los interesados. Según que proceda de uno o de otro, estarán sometidos a régimen jurídico distinto. Los actos que dicta la Administración a este efecto son actos de trámites.

¹⁴⁷ González Navarro. **La prueba en el procedimiento administrativo**. Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid. 1969. Pág. 63 y ss.

La infracción de las normas reguladoras de la prueba, como la de las demás normas de procedimiento, está sujeta al régimen de éste artículo 12. Único artículo que se refiere a la prueba y a los medios probatorios.

Fundamentos

El fundamento de éste período de prueba es incuestionable; se ha afirmado “la apertura a prueba dentro del procedimiento administrativo además de ser una medida de buena Administración cuando la situación fáctica es dudosa es un principio de Derecho de inevitable aplicación. La garantía constitucional de la defensa en juicio, en efecto, se aplica no sólo a las causas judiciales, sino también a los procedimientos seguidos ante la Administración”¹⁴⁸.

Requisitos

- *Subjetivos:*

La Administración es parte interesada en la relación jurídica debatida, y dada su posición en el procedimiento, es lógico que recarga sobre ella la carga de la prueba, pero ya es un principio consagrado en la legislación civil que quien afirme un hecho está obligado a probarlo. Pues si es una parte interesada, pero que goza de las prerrogativas propias del régimen administrativo para decidir por sí los conflictos que se planteen con alguno de los sujetos que con ella se relaciona, debe utilizar tales prerrogativas no sólo en orden a decisión, sino también en orden a la instrucción del procedimiento.

De aquí que el artículo 12 establezca que cuando la Administración no tenga por cierto los hechos alegados por los interesados, o cuando la naturaleza del procedimiento lo exija el instructor del expediente, acordará la apertura de un período de prueba.

¹⁴⁸ Así se ha afirmado en la doctrina y en la jurisprudencia argentina en la que el Doctor Gordillo hace un breve estudio al inicio del período probatorio. **La apertura a prueba en el procedimiento administrativo.** Revista de Administración Pública. Buenos Aires. 1961. Pág. 1 y ss.

Estos dos primeros párrafos configuran una contribución de la autoridad administrativa ejercitable cuando estima que los hechos precisan de un esclarecimiento probatorio, y no de un deber automáticamente dependiente de cualquier interesado.

- Objetivos:

La actividad probatoria ha de referirse a los hechos. El párrafo primero, se refiere únicamente a hechos, por tanto es innecesaria la prueba de las normas jurídicas con que puedan fundarse la resolución.

La prueba parece necesaria ante el órgano jurisdiccional que conoce de la pretensión –o de la oposición- de la vigencia del plan, sería absurdo que recayera la carga de la prueba en el interesado que comparece en un procedimiento administrativo tramitado ante la propia entidad pública en que deban constar aquellas normas.

Los hechos han de ser relevantes para la decisión del procedimiento. Así se consagra en el párrafo primero de este artículo.

- De la Actividad:

No se establece en éste artículo el momento en que deba tener lugar el período de prueba. Por tanto, dada la escasa aplicación del principio preclusivo de los procedimientos administrativos, podrán tener lugar en cualquier momento. En este sentido, afirma Gordillo que “el único principio jurídico efectivo es el que deba realizarse en alguna etapa del mismo, cuando el particular controvierte los hechos reconocidos por la Administración”¹⁴⁹.

Ahora bien, si legalmente puede acordarse en cualquier momento el período probatorio es aconsejable que tenga lugar cuando se produzca la discrepancia acerca de los hechos “si las actuaciones del exponente tanto en su fase inicial como en la sucesivas etapas que puedan presentarse, han de versar sobre una situación de hecho que el particular afirma es

¹⁴⁹ Gordillo. Op. Cit. Pág. 2

inexacta, lo lógico es que esa controversia sobre los hechos sea concreta y definitivamente aclarada antes de proseguir con trámite alguno del expediente”¹⁵⁰.

Podrá solicitarse que se abra un período de prueba en cualquier momento del procedimiento ya que no se establece una fase o momento en que deba decidirse la oposición, esto siempre que no se hayan formulado propuestas de resolución. La Administración, según el apartado dos del artículo 12, acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a veinte días, a fin de que puedan practicarse cuantas pruebas juzguen pertinente, bien por que este plazo haya sido solicitado por el interesado o no siendo solicitado, la Administración lo estime procedente. La competencia para dictar este acuerdo corresponde al instructor.

Proposición y práctica de las pruebas

Los interesados, dentro del plazo concedido por la Administración, podrán proponer cuantos medios de prueba estimen idóneos para demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos. No se limitan aquí los medios de prueba admisibles, por el contrario, el párrafo primero del artículo 2 se refiere a que cualquier medio de prueba será admisible; por tanto todos los medios de prueba admisibles en nuestro Ordenamiento Jurídico serán aplicables en este procedimiento. La Administración decidirá sobre la admisión de las pruebas propuestas, y en su caso, señalará las que deban ser practicadas.

Efectos

El órgano administrativo competente podrá apreciar libremente según las reglas de la sana crítica, pruebas unidas al expediente.

¹⁵⁰ Ídem. Pág. 3

La práctica de la prueba

La realización de las pruebas admitidas deberá ajustarse en cada caso aplicable. El apartado seis del artículo 12 trata sobre el principio de gratuidad que delega en la Administración los costos pecuniarios de las pruebas a realizarse, solo en casos de que estos sean demasiado elevados serán asumidos por el interesado a menos que éste goce del beneficio de pobreza. En la práctica este derecho es de poco cumplimiento debido a que los que gozan del beneficio de pobreza siempre cubren algunos gastos para poder darle impulso a su pretensión. Generalmente corre por cuenta del interesado los escritos y certificaciones que se expidan a su instancia y los honorarios o derechos de los servicios que hubiesen utilizado.

Artículo 13. Los informes en el procedimiento administrativo

Concepto

El informe administrativo viene definido por los siguientes caracteres que configuran su naturaleza jurídica:

1.- Es un acto administrativo

Esto supone que el informe procede de un órgano administrativo; que está sujeto al órgano administrativo. En cuanto integra el procedimiento constituye un acto de trámite.

2.- Es un acto de instrucción.

Dentro de los actos de trámite, el informe es un acto de instrucción, en cuanto supone la aportación al procedimiento de un dato: la opinión o juicio del órgano informante acerca de las cuestiones que en él se plantean y que constituyen un objeto.

3.- Es emitido por un órgano administrativo distinto al que corresponde instruir el procedimiento.

Los informes se diferencian de los actos de trámite, que se emiten por los mismos órganos ante los que se instruye el procedimiento. El informe parte de un órgano administrativo distinto de aquel que tramita el procedimiento.

Régimen jurídico. Petición de informe.

Los sujetos

En cuanto a los sujetos, debe solicitarse por el responsable ante el que se tramita el procedimiento. Es el órgano administrativo quien se encarga de realizar los informes que los interesados solicitan.

El objeto

En aplicación de los principios de gratuidad, economía, celeridad y eficacia que consagra el artículo 11, el artículo 13 establece que únicamente se solicitarán los informes en los siguientes supuestos:

- Que sean *preceptivos*. Se refiere a que sean regulados por el Ordenamiento jurídico.
- Que se consideren necesarios para resolver el procedimiento. Cuando no sean preceptivos, pues únicamente se solicitarán cuando se juzguen necesarios. No basta una simple razón de conveniencia, sino de necesidad. Y cuando así ocurra, en la petición del informe debe fundamentarse la conveniencia de reclamarlo.

Si solicitare un informe que no fuese preceptivo, ni absolutamente necesario, aún cuando la innecesidad fuere evidente, estaríamos ante un defecto de forma que no supondría privar al acto de los requisitos indispensables para alcanzar su fin ni mucho menos daría lugar a indefensión.

La forma

El escrito solicitando el informe debe indicar el precepto que lo exija o fundamentación de la conveniencia para reclamarlo.

Clases de informes

Los informes administrativos pueden clasificarse con arreglo a diversos criterios, como el del órgano del que proceden (consultivo o de la Administración activa), el del contenido (jurídico o técnico) o el de la forma (verbal o escrito)¹⁵¹. Las clasificaciones más importantes en orden a sus efectos son la que se basan en su carácter facultativo y su eficacia vinculante. A los mismos se refiere el artículo 13.

Informes preceptivos

Son aquellos exigidos por disposiciones legales o reglamentarias. En este sentido ha de interpretarse el artículo 13, párrafo primero, al decir que se solicitarán los informes que sean preceptivos por disposiciones legales. Por tanto, si no se solicitan, se incurrirá en vicio del procedimiento, que puede dar lugar a la anulación del acto.

El hecho de que en un determinado procedimiento se exijan unos informes con carácter preceptivo, no supone la imposibilidad de pedir otros distintos. Pero debe considerarse esto por jurisprudencia o por el Derecho comparado.

Informe no vinculante

Constituye la regla general, según el artículo 13, párrafo tercero. Cuando una disposición exija el informe de un órgano determinado, se considera que no es vinculante. Se cumple con el requisito de procedimiento solicitando el informe. Pero el órgano competente para resolver tiene libertad para seguir o no el criterio del informe.

Dada la función de la Administración consultiva, constituye el supuesto general. El órgano de la Administración activa podrá resolver de conformidad con el dictamen o bien oído el órgano consultivo, apartándose del dictamen.

¹⁵¹ González Navarro. **Los informes administrativos**. Organización y procedimientos administrativos. Madrid. 1975. Pág. 339 a 340.

Requisitos de los informes

Sujeto

Debe emitirse por el órgano a quien se solicita, que puede ser individual (por ejemplo la asesoría jurídica) o colegiado (Consejo de Estado). Sobre esto habría que consultar las disposiciones de este.

Objeto

El informe deberá contener la opinión sobre todos y cada uno de los extremos de la consulta. En todo caso, el informe, deberá contener: explicación clara y sucinta de los hechos; disposiciones legales aplicables y legación razonada de la doctrina y el pronunciamiento que haya de contener la parte dispositiva.

Forma

La regla general es que el informe se haga por escrito. No se exige para los informes de la Administración del Estado ningún requisito especial de forma. Dada la naturaleza de los informes, al ser declaraciones de juicio, es imperativo que se motiven, porque la motivación es justamente la expresión racional de juicio en que consiste.

Tiempo

Este artículo, en su párrafo segundo, establece que el informe deberá emitirse en un plazo de diez días. Sobre días hábiles no se expresa disposición alguna en todo el Proyecto de Ley. Pero debe presumirse que estos términos operan solamente para días hábiles.

Efectos del informe

Los informes son, salvo disposición expresa en contrario, no vinculantes. Constituyen por tanto, un elemento de juicio, un antecedente que deberá tener en cuenta el órgano competente al dictar resolución, pero que podrá seguir o no el parecer del órgano informante.

En cuanto el informe constituye una opinión o juicio, no puede tener eficacia probatoria sobre los hechos a que él mismo se refiera.

Artículo 14. Audiencia al interesado

Concepto

El trámite de audiencia y vista es aquel que se da, una vez instruido el expediente e inmediatamente antes de la propuesta de resolución, para que los interesados, a la vista del mismo, puedan alegar y presentar cuantos documentos y justificaciones estimen pertinentes.

Naturaleza

En atención a la trascendencia del trámite, la audiencia y las vistas, constituyen una doble garantía para la administración, que puede reunir todos los medios de ilustración que permiten un mejor acierto en sus resoluciones y para los particulares, al objeto de que puedan aportar los elementos de hecho y las invocaciones que a su derecho interese.

Requisitos

Para que se entienda cumplido el trámite y produzca sus efectos normales, ha de cumplirse con sujeción estricta a los requisitos de este artículo 14. De no ser así, se estará ante una infracción de normas de procedimiento con las consecuencias previstas en el párrafo segundo del mismo artículo.

Requisitos subjetivos

El trámite de audiencia deberá concederse a los interesados y es naturaleza esenciadísima, dice el párrafo segundo del artículo en cuestión. Todo aquel que ostente la condición de interesado, tiene derecho al trámite de audiencia. El trámite debe concederse tan pronto se advierta en el proceso que la tramitación del expediente ha finalizado.

Requisitos objetivos

La audiencia a los interesados no es preceptiva en todo caso. El artículo no especifica para qué es el trámite de audiencia pero se hace para poner de manifiesto a los interesados a los

interesados, con el fin de que aleguen, observen el expediente y obtengan las copias que consideren necesarias.

Requisitos de la actividad

Lugar

La vista del expediente tendrá lugar en la oficina o dependencia del órgano ante el que se tramite el expediente. Debe existir un local idóneo para que los interesados puedan evacuar el trámite con las más elementales comodidades.

Tiempo

El plazo durante el cual ha de evacuarse el trámite será el que señale el órgano competente. No se especifica en este artículo ese plazo.

Forma

La forma de los actos en que se concreta el trámite de audiencia se regirá por las normas generales que se establezcan. Dice el inicio del artículo: “se notificará a los interesados en la forma prevista en la Ley”. Sobre las notificaciones el artículo 17 expresa que éstas se harán en el plazo máximo de diez días.

En el trámite de audiencia se examina el expediente, antes de redactar la propuesta de resolución. La Administración no podrá limitar la audiencia a determinadas actuaciones, sino que deberá de poner de manifiesto el expediente íntegro. El expediente deberá estar de manifiesto, a disposición de los interesados, en el plazo concedido. Los interesados podrán examinar el expediente bien personalmente o por medio de su representante.

Efectos

La omisión del trámite de audiencia en los supuestos en que es preceptivo, constituye una infracción de una norma de procedimiento de inexcusable cumplimiento. La omisión del trámite puede producir indefensión, ya que es en esta etapa del proceso, que el interesado

conoce la trayectoria de todo lo actuado. La indefensión produce la invalidez de lo actuado. Corresponde, entonces, al órgano declarar la nulidad de la resolución dictada.

El derecho de información

Sobre éste derecho ya tratamos en el artículo 7. En este precepto se especifica que el interesado tiene derecho a tomar notas de lo que considere necesario en la tramitación de vista del expediente, así como el derecho de obtener copias de los documentos involucrados en el procedimiento. El administrador no puede negarse a la facilitación de las copias. Los documentos copiados son de imperativa necesidad para la interposición del recurso Contencioso - administrativo de que trata la Ley 350.

Artículo 15. Resolución

Terminación del procedimiento administrativo. Concepto.

El procedimiento administrativo termina normalmente por el acto del órgano administrativo que decide las cuestiones plantadas en el mismo. Ahora bien, sin llegarse a pronunciar este acto decisorio, pueden producirse otros actos o hechos a los que el Ordenamiento jurídico atribuye la misma eficacia de poner fin al procedimiento. Si el acto de determinación normal es la resolución y en estos supuestos de procedimiento termina sin que aquella llegue a producirse, es lógico que se califique medios de terminación anormal.

Clases de terminación del procedimiento administrativo.

De lo expuesto se desprende que puede hablarse de dos formas de terminación del procedimiento: una, denominada normal, y otra, anormal.

Terminación normal.

El procedimiento termina normalmente por resolución. La resolución constituye el modo normal de terminación del procedimiento.

Terminación anormal.

No resulta fácil una clasificación de los modos de terminación anormal del procedimiento. Varios son los criterios que pueden adoptarse. Quizá el que puede ofrecer una versión general mas completa es el que se basa en la distinta intervención de la voluntad de los sujetos de la relación jurídico-administrativa. Fundados en este criterio, puede hacerse la siguiente clasificación:

b.1) Por la actividad de los sujetos: renuncia y desistimiento.

b.2) Por inactividad: caducidad.

b.3) Por hechos que privan de razón de ser al procedimiento: extinción y transformación de los interesados y por reforma legislativa.

Este artículo 15 no enumera otras formas de culminación del procedimiento pero en concordancia con el artículo 20 donde se enumera otras formas de terminación entre las que se incluyen la renuncia y el desistimiento.

El hecho de que la regulación del proyecto se limite a los modos de terminación señalados, no quiere decir que no se admitan otros. Por el contrario, aplicando principios generales, no ofrece duda que el procedimiento administrativo puede terminar con extinción o transformación de los interesados y por reformas legislativas que priven al mismo de razón de ser.

Extinción de los interesados.

En principio, la muerte de los interesados lleva consigo la extinción del procedimiento. Este podrá continuar con los herederos de los interesados¹⁵². Así, si en un procedimiento expropiatorio, para reclamar daños y perjuicios en el que tiene por objeto pedir una licencia de edificación, etc., muere el interesado, el procedimiento continuará con los causahabientes.

¹⁵² Al menos, en las normas civiles se consagra la posibilidad de heredar obligaciones en los herederos.

Ahora bien, la extinción de los interesados puede determinar la terminación del procedimiento en dos supuestos:

a.1) Cuando el derecho ejercitado o el interés que legitimaba al interesado fuesen de naturaleza estrictamente personal y no pudiesen transmitirse a los herederos¹⁵³.

a.2) Cuando la muerte prive de razón de ser a la continuación del procedimiento¹⁵⁴. No es difícil imaginar supuestos dentro del procedimiento administrativo.

Muerte: Si se trata de procedimientos de selección para cubrir una plaza vacante y fallece el único peticionario, es evidente que la muerte determina la extinción del procedimiento.

También se da la extinción, por ejemplo, en un procedimiento dirigido a obtener cierta pensión una viuda de un funcionario si durante la tramitación contrae matrimonio.

Reformas a la norma que le dio origen.

Incoado un procedimiento sobre la base de una determinada normativa, la modificación o derogación de ésta, puede también privarle de razón de ser y producirse, en consecuencia, su terminación.

Los ejemplos podrían multiplicarse. Pensemos en la serie de procedimiento para obtener licencias, autorizaciones o permisos, por exigirlo así las disposiciones reguladoras de la intervención administrativa en materia económica. La derogación de aquellas disposiciones y el reconocimiento de la libertad para llevar a cabo actividades antes sujetas a limitación supuso que aquellos procedimientos dejaran de tener razón y, por tanto, su terminación.

La resolución administrativa.

La resolución es un acto administrativo que decide el procedimiento. Es lo que en nuestra terminología tradicional se ha denominado acto definitivo, para diferenciarle de los simples

¹⁵³ Guicciardi. **La giustizia amministrativa**. 3ra Edición. Editorial Papua. Italia. 1954. Pág.275

¹⁵⁴ También se habla de este supuesto en Derecho Procesal. Así, Carnelutti. **Instituciones del nuevo proceso civil italiano**. Traducción de Guasp. Barcelona. 1942. Pág. 231

actos de trámite que integran el procedimiento administrativo y constituyen presupuestos de la resolución.

La resolución es el acto administrativo por antonomasia en cuanto a través de ella se realiza propiamente la función administrativa. De aquí que parte de la doctrina sólo considere acto administrativo el sentido estricto la resolución.

Naturaleza Jurídica

La resolución es un acto administrativo, el acto administrativo por antonomasia como se ha dicho, en cuanto decide el procedimiento. Por tanto, será aplicable a la resolución el régimen jurídico general de los actos administrativos. La nota específica que diferencia a la resolución de los demás actos administrativos es, precisamente, su contenido. No se trata de un simple acto de trámite, sino de la decisión misma del procedimiento.

La resolución constituye el acto administrativo fundamental. Es el acto que pone fin al procedimiento, el que decide las cuestiones en él planteadas. Cumple, dentro del procedimiento administrativo, función análoga a la que cumple la sentencia en el proceso. Refiriéndose al proceso y a su principal personaje –el Juez- se ha dicho que “al fin la última palabra, la palabra decisiva es la suya: todo aquello que se ha dicho en el curso del debate, se resume y decide en su decisión. El epílogo del drama, el último acto del rito, es la sentencia”¹⁵⁵. Estas mismas palabras podrían darse por reproducidas, al referirnos a la resolución administrativa.

Regulación

El artículo 15 es el precepto básico regulador de las resoluciones administrativas. Las leyes civiles exigen la congruencia como una de las exigencias de las resoluciones, que también debe aplicarse en los procedimientos administrativos.

¹⁵⁵ Así, Calamandrei. **Processo e democrazia**. Editorial Padua. Italia. 1954. Pág. 46 y 47

Requisitos subjetivos

Son los generales de todo acto administrativo, es decir: debe dictarse por el órgano competente. Iniciado un procedimiento, debe dictar resolución el órgano al que se incoe.

Requisitos objetivos

Aunque en el Proyecto de Ley no se exigen mayores requisitos para las resoluciones, se entiende que éstas deben ser congruentes con las peticiones de los interesados o con el contenido de acto ordenando la iniciación de procedimiento de oficio.

La resolución debe decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados.

La jurisprudencia ha exigido como requisito de toda resolución la claridad y la determinación.

Requisitos de la actividad

Lugar

Se aplican las reglas generales sobre el lugar de los actos administrativos.

Tiempo

El artículo 15 no señala tiempo para que se dicte la correspondiente resolución, únicamente se limita a enfatizar que la resolución debe resolver las situaciones planteadas por los interesados. Es de hacer notar que el tiempo es necesario para dictar resolución, ya que en otros procedimientos las resoluciones realizadas fuera del tiempo establecido, implican la anulación del acto.

Forma

Desde el punto de vista formal no hay preceptos que traten sobre esto, pero el artículo 16 admite la motivación en las resoluciones.

Motivación

El artículo 16, no exige la motivación en las resoluciones y especifica que si “serán motivados en forma clara y comprensibles los actos que limiten derechos de los ciudadanos, los que resuelvan los recursos de revisión y, en su caso, de apelación en la vía administrativa y los que se aparten del criterio seguido en las actuaciones precedentes”.

La jurisprudencia consagra el principio antiformalista. El órgano administrativo puede dictar la resolución en la forma que tenga por conveniente siempre que se cumplan los requisitos propios de las resoluciones que por analogía habrá de acudirse a otros procedimientos.

Contenido

De lo expuesto se desprende cuál ha de ser el contenido de la resolución, que ha de decidir todas las cuestiones planteadas en el procedimiento: congruencia o únicamente la decisión o, además, la motivación en su caso.

Efectos

- Jurídicos - procesales

La resolución, a diferencia de los actos de trámite, es susceptible de impugnación mediante los recursos administrativos o jurisdiccionales admisibles frente a la misma.

- Jurídico - materiales

Serán los propios de todo acto administrativo.

Artículo 16. La motivación de los actos administrativos

Concepto

El Ordenamiento exige respecto de ciertos actos, no sólo la escritura, sino la motivación. La motivación es la exigencia de hacer públicas las razones de hecho y de derecho que

fundamentan el acto. Por la motivación se podrán conocer las razones que condujeron a la decisión adoptada, que justificaron el acto.

Naturaleza jurídica

La motivación constituye un requisito formal del acto administrativo¹⁵⁶. Una cosa son los motivos del acto y otra es la motivación. Los actos administrativos se basan en motivos; pero la motivación supone la exigencia formal de que se expresen las razones que sirven de fundamento a la decisión.

Fundamento

La motivación asume una triple funcionabilidad:

- 1.- Como exigencia que permite el control indirecto de la opinión pública: “se dispone y se ordena, pero al mismo tiempo se razona y se justifica para qué se hace aquello”. Sirve para persuadir al destinatario del acto y prevenir eventuales impugnaciones.
- 2.- La motivación permite determinar con mayor certeza y exactitud el conocimiento de la voluntad manifestada, constituyendo un elemento interpretativo valiosísimo.
- 3.- Como medio para realizar el control jurisdiccional de los actos administrativos, función que es la generalmente destacada.

Regulación

El artículo ahora analizado enumera los actos que en Derecho nicaragüense deben ser motivados y los requisitos que deben reunir los actos para cumplir esta exigencia formal.

Actos que deben ser motivados

Podemos encontrar en éste artículo 16 que la motivación únicamente se exige respecto de ciertos actos. Aquí aparecen los actos que deben ser motivados. A continuación nos referimos a los actos que deben ser motivados.

¹⁵⁶ La doctrina italiana lo considera así. Juso. **Motivi e motivazione nel provvedimento amministrativo**. Milán. 1963. Sin embargo García de Enterría considera que es un requisito de fondo. Op. Cit. Pág. 361

1.- Actos que limiten derechos de los ciudadanos (derechos subjetivos)

Todos aquellos actos que, directa o indirectamente, comportan una limitación en la esfera jurídica del administrado, deben ser motivados. Por ejemplo: los actos, que al dictarse, deniegan una autorización de no circular un vehículo, presuponen una limitación el ejercicio del derecho; se hace efectiva la limitación. En este supuesto el acto debe ser motivado.

2.- Actos que resuelven recursos

Los actos que resuelvan los recursos de revisión y de apelación deben ser motivados. Aún cuando la resolución objeto de recurso sea de las que no requiera la motivación, sí lo será la que decida el recurso. De aquí que se ajuste a Derecho la actuación seguida por la Administración al no razonar la resolución final y al razonar fundamentalmente la recaída en el recurso de revisión.

3.- Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes.

El artículo impone la necesaria motivación para que la Administración se separe del criterio seguido en actuaciones anteriores.

Se plantea en primer lugar, si este apartado se refiere únicamente a las resoluciones o, también a los actos de trámite que integran el procedimiento. Para que no hay razón alguna para excluir estos últimos. Veamos qué significa separarse del criterio seguido en actuaciones precedentes.

Si, en la tramitación de un procedimiento, se da la intervención de más de un órgano administrativo sucesivamente, cuando el que hubiese intervenido anteriormente mantuviese un determinado criterio, el nuevo acto sólo podrá apartarse del mismo exponiendo las razones de hecho y de Derecho que motivan su actitud.

Requisitos de la motivación

La exigencia de la motivación supone dar a conocer los motivos que justifican la declaración que constituye el contenido del acto. La motivación debe ser suficiente, debe dar razón del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión¹⁵⁷.

La motivación debe hacer referencia sucinta de los hechos y fundamentos de Derecho que determinaron la resolución.

Esta es la fórmula que emplea el precepto legal. No se requiere una extensa exposición de razonamientos. Bastará una referencia sucinta a “hechos y fundamentos de Derecho”, sin que sea necesario ajustarse a unas ordenanzas formales, como ocurre en las resoluciones jurisdiccionales.

Aún cuando sucintamente y sin sujeción a requisitos formales especiales, deben expresarse las razones, por lo que se infringe este artículo y se incurre en vicio de anulabilidad cuando el órgano que dictó el acto no expone las razones y fundamentos que le llevaron a formar el criterio. Ya lo dice el mismo artículo, que la motivación oscura e insuficiente –que cause perjuicios al administrado- determinará la nulidad de pleno derecho del acto.

En cuanto todo acto ha de fundarse en la aplicación de una norma jurídica a unos hechos, es lógico que la motivación comporte referencia a unos y otros. Se exige sucinta referencia de los hechos y fundamentos de Derecho. Sólo así podrá llegar a conocerse el proceso lógico y jurídico que condujo al órgano administrativo a su decisión. No basta transcribir los términos de la disposición que se aplica, sino justificar que, dados unos hechos que se consideren probados, es aplicable a los mismos.

¹⁵⁷ Así, García de Enterría, expone una serie de ejemplos en los que la motivación es exigida. Ídem. Pág. 361 y 362

Artículo 17. La publicación de los actos

Los actos administrativos, en principio, producen efectos desde la fecha en que se dicten. La publicación es un requisito para que el acto sea eficaz; esta no se producirá en tanto no se publique el acto con todos los requisitos.

Cuando el acto, por su propia naturaleza, no tiene unos destinatarios determinados, aunque sean desconocidos, si no que se dirige a sujetos indeterminados, se exige la publicación. Es necesario, como requisito esencial para que se produzca el supuesto de hecho la indeterminación de los destinatarios, que el acto tenga como destinatarios unos sujetos indeterminados, una pluralidad indeterminada de sujetos.

Este supuesto del párrafo tres no tiene otro alcance que el de limitar los efectos de la publicación del acto a los destinatarios respecto de los cuales no se exige la notificación personal según el párrafo primero de este mismo artículo. Cuando estos no existen o cuando existiendo, también existen otros interesados a los que no debe notificárseles personalmente el acto, respecto de estos solo producirá efectos el acto cuando se ha publicado con todos los requisitos legales.

La notificación de la resolución se hará solamente a los que tengan la condición de interesados. Pero el párrafo dos de este artículo expresa que la notificación también se les hará a los particulares afectados. También tienen la condición de interesados aquellos que se personaron en el procedimiento y por tanto habrá de notificárseles la resolución que se dicte.

Si la notificación a los otros interesados produjera respecto de ellos el efecto de empezar a correr el plazo para recurrir, sería prácticamente nulo el reconocimiento de la legitimación.

Aquí juega plenamente el supuesto del párrafo tres. De modo que únicamente producirá efectos el acto no notificado a estos interesados cuando hubiere existido la publicación exigida en cada caso.

Requisitos de la publicación

Objeto

La publicación deberá contener el texto íntegro del acto, salvo norma especial en contrario.

Forma

El precepto no contiene norma alguna sobre la forma de publicación, solamente nos dice que se hará de manera oficial en un medio de prensa escrito de amplia circulación nacional.

Tiempo

El párrafo primero del artículo dice que “la notificación o comunicación legal de los actos o resoluciones administrativas se deberá producir en el plazo máximo de diez días desde que los mismo fueron adoptados”. Esto no supone excluir la publicación de los actos de trámite, por ejemplo el acto de anuncio de la información pública. Lo que exige es la publicación de la resolución en todo caso.

Efectos de la publicación

Solo a partir de la publicación se producirán los efectos propios del acto. De tal modo que el plazo para recurrir contra el acto empezará a correr a partir del día en que termina la publicación del acto por el medio escrito elegido o por el medio oficial. Los posibles efectos jurídicos materiales que pudieran derivarse del acto, sólo se producirán a partir de la publicación.

Notificación del acto

Concepto

La notificación es el acto de comunicación a los interesados¹⁵⁸. Cuando el órgano administrativo se ocupa de la notificación de los actos, a veces se refiere a ella, no como un acto independiente, sino como requisito del acto notificado. Sin embargo, es preferible partir

¹⁵⁸ González Pérez. Op. Cit. Pág. 459

de la notificación como acto independiente, pudiendo definirse como el acto administrativo que tiende a poner en conocimiento de las personas a quienes afecta un acto administrativo anterior.

Naturaleza jurídica

La notificación es un acto; por consiguiente, se afirma la naturaleza independiente del acto de notificación respecto del acto notificado. La notificación no es un requisito de validez del acto notificado, aunque los efectos de este dependan de la notificación. El acto administrativo existe con independencia de su notificación.

La notificación tiende a poner en conocimiento un acto anterior. La finalidad de la notificación se reduce a poner en conocimiento de las personas a quienes afecta un acto anterior. Esto ha de llevarnos a estudiar el problema de si las personas a quienes afecta un acto administrativo tienen derecho a ser notificadas.

La notificación determina para los afectados el comienzo de la eficacia del acto administrativo.

Fundamento

El fundamento de la notificación es indudable. Si un acto administrativo afecta a una persona determinada, para que ésta pueda cumplir lo dispuesto en el acto es necesario que tenga conocimiento del mismo, así como para interponer los recursos procedentes contra él. El particular debe conocer la resolución que le afecta y la fecha para poder computar con exactitud si cumple la orden dentro del plazo establecido o si utiliza los recursos que la justicia administrativa le otorga dentro de los plazos señalados al respecto, o si por el contrario, había contravenido la orden y dejado prescribir la acción procedente para impugnar la resolución administrativa.

Requisitos de las notificaciones

La notificación ha de reunir estrictamente los requisitos que la Ley establece para que la notificación cumpla su finalidad de poner en conocimiento del interesado el acto y los medios de impugnación. Como acto de trámite la notificación únicamente será inválida cuando, además, el incumplimiento de aquellos requisitos dé lugar a indefensión de los interesados.

Requisitos subjetivos

Los sujetos

Tres tipos de sujetos encontramos en los requisitos subjetivos. El sujeto activo, quien es el encargado de la unidad administrativa; el sujeto pasivo, que es el sujeto destinatario o la persona interesada en la notificación; y el sujeto receptor que es alguien distinto del sujeto destinatario, es decir, puede firmar el oficio dándose por notificada persona distinta de la destinataria, sin que por esto la notificación adolezca de vicio alguno. Pero el párrafo dos de este artículo argumenta que “las resoluciones dictadas a instancia de parte o que afecten a particulares, se notificarán de forma personal o por cédula en el domicilio del interesado”.

Requisitos objetivos

No basta con poner en conocimiento del interesado un resumen del acto o una parte del mismo. Debe notificarse el texto íntegro. Debe indicarse si el acto es definitivo o no en vía administrativa, es decir, si pone fin a ésta vía. Debe hacer mención de los tipos de recurso a utilizarse, órgano al que debe interponerse y el plazo para la interposición. Faltando uno de estos requisitos, la notificación no produce efectos.

Requisitos de la actividad

Tiempo

El párrafo primero de este artículo establece el deber de notificar en el plazo máximo de diez días, a partir de la resolución o acto que se notifique. No se especifica si las notificaciones practicadas fuera de plazo son válidas o no, o si producen todos sus efectos. Es daro y

obligatorio el mandato de que las notificaciones se practiquen dentro del plazo máximo de diez días.

Efectos de la notificación

Para que una notificación produzca sus efectos normales es necesario que esté ajustada a las disposiciones vigentes, tanto a los sujetos como al objeto y a la actividad. Si no reúne tales requisitos, la notificación no producirá efectos. Si la notificación reúne todos los requisitos exigidos por la Ley, produce sus efectos normales; es decir, a partir del momento de la notificación produce efectos el acto notificado y obliga a los particulares y a partir del día en que se practicó desde el día en que termina la publicidad del acto.

Cuando la notificación no reúne los requisitos exigidos por la Ley, no produce sus efectos normales; en consecuencia, no empiezan a correr los plazos para interponer los recursos ni obligará al particular el acto notificado.

Artículo 18. Ejecutoriedad de los actos administrativos

Concepto

La ejecutividad es uno de los atributos del acto administrativo. La doctrina entiende que los actos administrativos son ejecutivos sin necesidad de declaración judicial. Son obligatorios y ejecutivos. Lo en ellos dispuesto debe ser cumplido por sus destinatarios. El artículo 18 consagra este elemental principio del régimen administrativo.

Fundamento

La presunción de legitimidad de los actos y consiguiente eficacia inmediata, se considera una especial naturaleza de los fines de la Administración, cuya realización no puede quedar interrumpida. La ejecutoriedad permite darles cumplimiento incluso contra la voluntad de los propios interesados, como un privilegio de la Administración que encuentra su fundamento en

los fines públicos perseguidos, y donde la ejecución no puede ser demorada existiendo en sus acuerdos una presunción de legitimidad que no se destruye por la simple impugnación sino que hace falta para ello la consiguiente declaración formal de que aquella legitimidad no existe, y por eso los recursos contra los actos administrativos no tienen en principio efectos suspensivos, ya que admitir lo contrario valdría tanto como hacer posible paralizaciones de la acción administrativa por la voluntad de los particulares¹⁵⁹.

Requisitos

En principio la ejecutividad se postula de todo acto administrativo. Es indiferente que el acto sea inválido, aún cuando adolezca de un vicio que determine la nulidad de pleno Derecho. La presunción de legitimidad rige en tanto no se anule o declare la nulidad a través de los procedimientos de revisión correspondientes, ante la Administración Pública –de oficio o en vía de recurso- o ante los tribunales de la jurisdicción contencioso - administrativa.

La ejecución forzosa puede verse impedida cuando la resolución administrativa no posee un contenido determinado y esté formalmente concebida en términos de ambigüedad, imprecisión o ininteligibilidad, al tenor del artículo 16 párrafo tercero que trata sobre la motivación de las resoluciones. El fin del acto es el de alcanzar la inmediata ejecución que no es resultado de interpretaciones subjetivas sino real y manifiesta y que pretende constituir, modificar o hacer cesar una situación concreta conforme a las disposiciones del Ordenamiento jurídico donde siempre es necesario a la Administración concretar la norma aplicable, para sujetar a Derecho su actividad, evitándose así ejecuciones imprevistas o arbitrarias que pudieran derivarse de la apuntada imprecisión del contenido del acto.

¹⁵⁹ Comentario abordado por el jurista Escobar en una sentencia del 6 de febrero de 1958. Madrid

Efectos

1. La ejecución forzosa

En cuanto el acto administrativo es "título ejecutivo", lo en él dispuesto puede llevarse a efecto incluso contra la voluntad del obligado. La ejecución forzosa supone llevar a puro y debido efecto el contenido del acto, no impone nada que no estuviese previsto.

2. Responsabilidad patrimonial

Cuando no se suspende la ejecución y al anularse el acto, el recurrente se encuentra en una ejecución consumada, la garantía no puede ser otra que la oportuna indemnización de los daños ocasionados por la ejecución.

Artículo 19. Silencio administrativo positivo

Concepto

El silencio no es, propiamente una forma de terminar el procedimiento, sino una presunción que la Ley establece en garantía del interesado ante la pasividad de la Administración al resolver. Como para poder acudir a los correspondientes medio de impugnación en vía administrativa, es necesaria la existencia previa de un acto, la Administración podría privar al particular de aquellas garantías por el cómodo procedimiento de cruzarse de brazos y no decidir las peticiones y recursos que ante ella se deduzcan. Para impedir que se produzcan estas situaciones surge la doctrina del silencio administrativo, que es una presunción legal de que se ha desestimado el recurso, a fin de que el particular pueda deducir frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso administrativo ¹⁶⁰.

Ante el silencio la Administración se arbitran dos series de medidas básicas:

¹⁶⁰ Sobre la doctrina del silencio administrativo: Fernández de Velasco. **El silencio en los actos administrativos**. Variaciones de Derecho y Política. Barcelona. 1932

Por un lado las encaminadas a lograr que la Administración cumpla su obligación de resolver las peticiones.

Por otro establecer la presunción de que transcurrido cierto plazo sin dictar resolución se entiende estimada o desestimada la petición, permitiendo al interesado deducir los oportunos recursos administrativos o jurisdiccionales.

Tradicionalmente, la doctrina ha distinguido dos clases de silencio administrativo en función de los efectos. Estas dos clases de silencio son el silencio positivo y el silencio negativo.

El silencio positivo:

En estos supuestos, la Ley atribuye a la no resolución dentro de plazo efectos estimatorios.

Se han deducido importantes argumentos en contra de la admisión del silencio positivo. En especial, los siguientes:

Que puede conducir a serios perjuicios para la Administración. Bastará en muchos casos la negligencia o falta de celo de los funcionarios administrativos para que los particulares se conviertan en administradores.

Que es de dudosa eficacia práctica ya que, producido el silencio con valor estimatorio, ¿Cómo obligar a la Administración a que ejecute dicho acto administrativo presunto?

Sin embargo, a pesar de estas objeciones, hay que reconocer que ofrece ciertas ventajas en los supuestos de licencia, aprobaciones o autorizaciones.

Concepto

El silencio positivo, a diferencia del negativo, no responde a la finalidad de facilitar a los interesados el acceso a una vía de impugnación ulterior. El silencio positivo determina la producción de un acto administrativo estimatorio a todos los efectos. Dándose los hechos previstos en la norma, nace un acto administrativo que produce pleno efectos jurídicos.

Naturaleza jurídica

Sobre este apartado nos hemos referido en el Título III, pero hemos de añadir que el silencio administrativo positivo es un hecho jurídico al que la Ley atribuye el efecto de dar lugar al nacimiento de un acto administrativo. El silencio administrativo positivo no constituye una ficción legal a efectos procesales. Sino que determina la producción de un acto administrativo. En cuanto opera en los supuestos de intervención administrativa o de tutela, el silencio administrativo constituye una técnica para conferir la autorización o aprobación, cuando no se producen expresamente ¹⁶¹.

Fundamento

La sujeción de determinadas actividades o autorización administrativa y ciertos actos a la aprobación de los órganos que ejercen la fiscalización o tutela, constituye un obstáculo al ejercicio de dichas potestades. Este obstáculo debe cesar cuando transcurre un período de tiempo sin que se dicte acto expreso. En el artículo 19 se señala que la Administración esta obligada a responder en un plazo máximo de treinta días.

Ámbito de aplicación

Constituyendo el silencio con efecto afirmativo un supuesto especial dentro del silencio administrativo, únicamente será admisible en los supuestos que expresamente señale el Ordenamiento jurídico. Este artículo no contiene una regulación unitaria y admite todo los casos de silencio que se establezcan por disposición expresa. Estos supuestos son:

- El que se establezca por disposición expresa tal como lo prescribe el párrafo segundo de dicho artículo.
- Que se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores.

¹⁶¹ García de Enterría y Fernández Rodríguez. Op. Cit. Pág. 389

Requisitos

Transcurso del plazo legal.

El silencio administrativo positivo se produce cuando transcurre un plazo previsto en la Ley sin que la Administración notifique resolución.

Momento inicial del cómputo

Es de suma importancia la determinación del momento inicial del plazo. El silencio positivo opera en los supuestos de intervención administrativa o tutela. En el primero el momento inicial del plazo será el de la recepción del escrito solicitud en el despacho del funcionario correspondiente. En el segundo el de la recepción en la oficina que hubiere de otorgar la aprobación del expediente en que se dictó el acto sujeto a tutela.

Cómputo del plazo

Se ajusta a lo previsto en este artículo. Viene dado por días y no se especifica si cuentan los días hábiles o no, por lo que se entiende que se computan todos.

Interrupción del plazo

Sí, dentro del plazo legal, la Administración Pública no notifica la resolución o ni siquiera dicta ésta ¿Puede dictar algún acuerdo que suponga una paralización o interrupción de aquél?

En principio, ha de establecerse como norma esencial, que por la naturaleza del plazo, no puede suspenderse, ni siquiera por la petición de informes o cualquier elemento de juicio que hubiese exigido la Administración. “Permitir la suspensión *sine die* –ha dicho Royo Villanova - sería colocar la aplicación de la doctrina del silencio en manos de la Administración, que podría, a su antojo, aplicarla o no valiéndose para desvirtuarla del medio de pedir informes o

documentos, aplazando así definitivamente la resolución”¹⁶². La interrupción del plazo depende de alguna actuación de la Administración o del órgano competente.

Efectos del silencio administrativo positivo

Con el silencio positivo se llega a la estimación de la petición deducida, estimación que obedece, según Royo Villanova, a la necesidad de proteger los intereses de los administrados en ciertas circunstancias, especialmente cuando el mantenimiento de la situación habría de causar un grave perjuicio o bien obedece a la preocupación de eliminar la desidia o negligencia, posibles estorbos de la delicada máquina de las organizaciones administrativas. En consecuencia, son efectos propios del silencio positivo los siguientes:

- 1- Que se produce la estimación con todos los efectos que de la misma deriven.
- 2- Que la existencia del acto constituye un límite a la actuación administrativa. La Administración frente a dicho acto, podrá ejercer sus facultades de revisión, única y exclusivamente dentro de los causes legales. De aquí que si del acto derivan derechos subjetivos no podrá ser revocado ni anulado por la Administración, salvo en los supuestos de nulidad absoluta o anulabilidad por infracción manifiesta de la Ley.

Artículo 20. Renuncia y desistimiento

El artículo 20 establece la posibilidad de que los interesados desistan de su petición o instancia o renuncien a sus derechos. En uno u otro caso, los efectos inmediatos son los propios de la terminación del procedimiento.

¹⁶² Royo Villanova. Op. Cit. Pág. 48

Tanto el desistimiento como la renuncia son actos jurídicos del “interesado”. Se trata de supuestos –de los pocos que se admiten en Derecho administrativo- de actos del administrado, del particular, que producen efectos en las relaciones jurídico - administrativa. Ahora bien, aparte de esta nota genérica común, entre desistimiento y renuncia se dan diferencias muy marcadas. Es cierto que uno y otro son actos que producen efectos jurídico - administrativos; pero estos efectos son muy diferentes, en efecto:

a) Los efectos del desistimiento son puramente procedimentales. Se reducen pura y simplemente a una renuncia a la instancia o petición reducida y a los efectos derivados de ellas, que no son otros que la existencia de un procedimiento en el que la Administración debe pronunciarse sobre éstas. El desistimiento no supone otra cosa que la terminación del procedimiento. Pero el desistimiento no implica obstáculo alguno para que en un nuevo procedimiento pueda el interesado deducir la misma petición fundada en el mismo derecho.

b) La renuncia, por el contrario, es un acto cuyos efectos no son procedimentales. Se trata de una institución que afecta directamente al derecho material. Se renuncia al derecho mismo que constituye el fundamento de la petición. De aquí que indirecta o mediatamente la renuncia se traduzca también en una terminación del procedimiento cuyos efectos tienen un mayor alcance.

Precisamente por estos efectos de la renuncia se ha planteado el problema de hasta qué punto es admisible el Derecho administrativo.

Es un principio de Derecho universalmente admitido que: *nadie puede ser obligado a permanecer en el goce de sus derechos que ya no quiere tener*. Principio éste del Derecho público y concretamente del Derecho administrativo. Pero puede verse que tal principio no es en modo alguno evidente, como lo prueban las recientes discusiones de la renunciabilidad de los sueldos de los funcionarios.

Es necesaria la distinción de varios supuestos, en atención al mayor o menor poder de disposición del particular, cabe señalar los siguientes:

a) *Derechos Irrenunciables*. Para que un derecho sea totalmente renunciable es necesario que se disponga así expresamente. Cuando no exista disposición expresa en tal sentido, la regla es la renunciabilidad.

b) Aún cuando la regla sea la renunciabilidad, caben dos supuesto:

b.1 Que no se exija la aceptación de la Administración para que la renuncia produzca efectos¹⁶³.

b.2 En los supuestos en que no sea evidente aquella facultad de disposición, bien por disposición expresa o por derivarse de la naturaleza del derecho, la renuncia exige la aceptación de la Administración, aceptación que únicamente podrá denegar por causa justificada de interés público. Pero si tal causa no existiera estaríamos ante un acto inválido y por tanto anulable.

El proyecto de Ley no se preocupa de los problemas que fuera del ámbito estricto del procedimiento pueda plantear la renuncia. Se limita a regular la renuncia en el procedimiento, renuncia que sólo se dará cuando el derecho preexista a la incoación del procedimiento y se trata de obtener su reconocimiento o efectividad (por ejemplo el derecho a indemnización, a ocupar determinado puesto o a una pensión), pero no cuando el procedimiento tenga por objeto precisamente dictar un acto que determine el nacimiento del derecho como el que verse sobre el otorgamiento de una concesión administrativa. En estos casos no cabe la renuncia del derecho porque el derecho subjetivo no ha nacido, únicamente se renuncia a la posibilidad de obtener ese derecho. Desde un aspecto puramente procedimental, el régimen jurídico del desistimiento es igual al de la renuncia; ya lo dice el artículo 20 “todo interesado

¹⁶³ Constituye el supuesto propio de renuncia, en cuanto esta se considera como la extinción de un derecho por la sola voluntad de su titular.

podrá desistir de su petición o instancia o renunciar a su derecho...” se entiende aquí que el desistimiento y la renuncia tienen la misma característica desde la perspectiva que abordamos.

En este artículo 20 también encontramos la paralización del expediente cuando exista causa imputable al interesado. Se entiende que existe causa imputable cuando el administrado ha incurrido en alguna falta que ocasione perjuicios al procedimiento o vicie el mismo. En este caso la Administración responde archivando el expediente después de quince días de conocerse la falta.

Requisitos

- *Subjetivos:*

a) Órgano administrativo

El desistimiento debe ser aceptado por el órgano competente para resolver el procedimiento. Para que el desistimiento o la renuncia surtan efecto se precisa, en primer lugar una manifestación de voluntad ante el órgano competente llamado a conceder el derecho pretendido, con la que inicie el procedimiento administrativo adecuado; en segundo lugar que ante el mismo organismo se presente nuevo escrito o se haga por comparencia, desistiendo al procedimiento o renunciando al derecho que se pretende obtener; y en tercer lugar que ese desistimiento o renuncia sea factible con arreglo a las leyes y fuere obligado por el órgano administrativo llamado a resolver el expediente; mientras esto no suceda, la primera petición queda en pie y esa manifestación de voluntad unilateral y contraria a aquélla otra anterior y que inició el expediente, no puede alcanzar los efectos pretendidos mientras no haya sido conocida y aprobada por el órgano competente; por lo tanto si antes de aceptarse el desistimiento o la renuncia, una nueva solicitud anula la pretensión y deja viva la primera, hay que entender que no ha existido más petición que esta primera, que ha habido en el interesado durante un lapsus de tiempo, una pugna de voluntad que al manifestar

exteriormente pudo llevarle a consecuencias que podrían haberle sido perjudiciales, pero que ese perjuicio no ha tenido realidad precisamente porque aunque la Administración tenía que resolver de plano la segunda petición, no lo hizo, sobre todo dado el breve plazo que transcurrió entre la segunda y tercera de las peticiones; por lo tanto, mientras la Administración no acepte el desistimiento o la renuncia y mucho más si media un interés público, este desistimiento o renuncia carece de efectividad.

b) Interesados

Todo interesado puede desistir o renunciar a su derecho. Ahora bien, tratándose de la regulación de un modo de terminación del procedimiento, es evidente que para que éste tenga lugar, el desistimiento o la renuncia únicamente pueden emanar de aquel interesado que incoó el procedimiento.

En caso de que el escrito de iniciación se hubiese formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia afectarán sólo a aquellos que lo hubiesen formulado. La renuncia y el desistimiento son actos personales, de tal modo que la declaración de uno de los interesados no se extiende ni afecta a los demás. Así se dispone en el párrafo primero de éste artículo que sólo manda a archivar las actuaciones “en el caso de que no haya más interesados o que de que no haya mas interesados o que todos ellos formulen su desistimiento” amparando así el derecho que tienen los demás interesados para seguir con su pretensión.

- *Objetivos:*

Será admisible ésta forma de terminación del proceso cuando el procedimiento sea incoado a instancia de interesado.

- *De la actividad:*

a) Tiempo

Tanto del desistimiento como la renuncia podrán hacerse en cualquier momento del procedimiento. Una vez iniciado el procedimiento, en tanto el mismo subsista por no haber terminado normal o anormalmente, los interesados podrán desistir de su petición o renunciar al derecho que le sirva de fundamento.

b) Forma

Tanto el desistimiento como la renuncia son actos del interesado. Como "actos" son declaración de voluntad. La voluntad de renunciar o desistir debe expresarse de modo inequívoco y concluyente, a fin que no quepa duda sobre la voluntad de los interesados. Debido a que uno de los principios del Proyecto de Ley es la escritoriadad, la voluntad de desistir o renunciar a una pretensión sólo puede expresarse por escrito.

Deducida la petición del interesado, se someterá a la Administración Pública. Tendrá competencia para resolver acerca de la aceptación de la renuncia o el desistimiento, el órgano competente para decidir el procedimiento dada la trascendencia del trámite.

Efectos

El efecto general que tanto la renuncia como el desistimiento producen en el procedimiento es, conforme a lo que hemos visto, la terminación del mismo. Una vez que la Administración acepta de plano el desistimiento o la renuncia se declara concluso el procedimiento y se procederá al archivo del expediente. Ahora, según lo que establece el artículo 20 en el supuesto de pluralidad de interesados, cuando son varios los que incoaron el procedimiento y el desistimiento o la renuncia sólo se hubiera deducido por parte de ellos, el procedimiento continuará respecto de los demás. Pero no se menciona en este artículo si la resolución dictada por la Administración afecta a aquéllos que desistieron o renunciaron a su pretensión. Tomando como base la legislación ordinaria, ésta resolución únicamente producirá efectos

respecto de los que continuaron el procedimiento, no respecto de los que desistieron o renunciaron a su derecho. Ahora bien, opinamos que este precepto tiene alguna excepción como en los casos sobre nulidad de actos. Si en este caso parte de los interesados que dedujeron la petición de nulidad desisten o renuncian, pero sigue el procedimiento a instancia de los restantes, la posible declaración de nulidad, en cuanto es nulidad de pleno derecho, favorecerá a unos y otros.

Efectos del desistimiento

El desistimiento, en cuanto se limita a la renuncia a la petición deducida en un procedimiento, no tiene más eficacia que el puramente procedimental: el procedimiento terminará y se archivarán las actuaciones. Pero nada impide que el interesado que ha desistido pueda deducir una nueva petición idéntica, basada en el mismo derecho subjetivo, siempre que éste no haya prescrito.

Efectos de la renuncia

La renuncia produce efectos en el ámbito del Derecho material. Afecta al derecho subjetivo. Al extinguirse éste, en cuanto haya sido el fundamento de la petición deducida en un procedimiento, se produce asimismo la extinción del procedimiento.

Caducidad

El artículo veinte regula como modo de terminación del procedimiento la caducidad. Es necesario que el interesado remueva el expediente en el plazo de quince días para que no se dé la paralización. Es preciso y esencial para que se produzca la caducidad que, paralizado un expediente por causa imputable al administrado y advertido éste por la Administración para el cumplimiento del trámite procedente y cuyo cumplimiento es el determinante de la paralización que sufre tal expediente, el administrado deje transcurrir quince días desde que aquella advertencia le fue hecha.

De aquí que resulte difícil su aplicación en el procedimiento administrativo. Pues, regido por el principio inquisitivo, no es normal que pueda paralizarse por causa imputable al interesado.

Un supuesto especial de caducidad es el que prevé el artículo 6: si el interesado presenta un escrito que adolezca de alguno de los requisitos establecidos en el precepto legal, es requerido para que subsane la falta y no lo hiciere en el plazo de veinte días, se produce la caducidad.

Naturaleza jurídica

La caducidad es un hecho jurídico - administrativo, no es un acto. La eficacia jurídico - administrativa no tiene en cuenta la voluntad, sino el transcurso del plazo señalado por la Ley.

Fundamento

Para unos, el fundamento de la caducidad radica en una presunción de que la intención del interesado es abandonar el procedimiento que incoó. En este sentido, Villar y Romero, considera la caducidad como un desistimiento tácito¹⁶⁴.

Otros, en atención al carácter público del procedimiento administrativo, consideran que el fundamento de la caducidad no radica en aquella presunción de lo que es la voluntad del interesado, sino la necesidad de evitar la duración excesiva de los procedimientos. Y no falta quien, al exponer el fundamento de la esta institución, reúne ambas posiciones y afirma que no es otro que la presunta voluntad de los interesados de abandonar el procedimiento y la necesidad de evitar que se prolonguen indebidamente por razones de seguridad jurídica¹⁶⁵.

Requisitos

El primer requisito exigido para que se produzca la caducidad consiste en la paralización del procedimiento. La paralización supone la detención, la imposibilidad de continuar el

¹⁶⁴ Villar y Romero. Op. Cit. Pág. 96

¹⁶⁵ López Nieto. Op. Cit., Pág. 305

procedimiento. No se dará cuando se advierta al interesado para que haga una declaración, presente un escrito, etcétera, con apercibimiento de que si no lo hace en un plazo determinado continuará el procedimiento.

También es un requisito que la paralización sea imputable al interesado que inició el procedimiento. La caducidad de la instancia como modo de terminación del procedimiento solo puede darse en los incoados a instancia de los interesados. Y para que se dé es necesario que sea imputable al mismo interesado a cuya instancia se inició el procedimiento.

Por último, es necesario que la Administración advierta al interesado sobre la paralización del procedimiento.

La declaración de caducidad.

Para que se produzca la terminación del procedimiento por caducidad, no basta que se den los requisitos anteriores. La consecuencia de aquellos requisitos determina que el procedimiento quede incurso en caducidad. Debe tener lugar una expresa declaración de caducidad y subsiguiente notificación al interesado, a fin de que, si aquél no la encuentra conforme a Derecho, pueda utilizar los recursos que sean procedentes.

Efectos

El efecto de la caducidad una vez declarada es la terminación del procedimiento y, consiguientemente, el archivo de las actuaciones.

Artículo 21. Los recursos administrativos

Sobre los recursos administrativos ya tratamos en el capítulo II, sin embargo abordaremos en este análisis algunos aspectos relevantes sobre los recursos en el procedimiento administrativo.

Naturaleza jurídica

a) El recurso es un acto

El recurso administrativo no es un derecho como se ha dicho¹⁶⁶. Es indudable que existe un derecho subjetivo del particular de solicitar la anulación o reforma de un acto administrativo. Este derecho subjetivo de carácter público es una concreta manifestación del derecho de petición que se reconoce en nuestra Constitución.

b) Se deduce ante la Administración

El recurso administrativo se dirige a un órgano administrativo no a un órgano independiente del que dictó el acto impugnado.

c) Tiene por objeto la impugnación de un acto de la Administración.

El recurso administrativo respecto de otras peticiones que se deducen ante la Administración se diferencia en que su contenido radica en una impugnación.

d) Es presupuesto de la impugnación procesal

La impugnación en vía administrativa es un presupuesto requisito previo de la impugnación procesal. De tal modo que para que sea admisible el recurso contencioso - administrativo, es necesario apurar previamente los recursos administrativos.

Fundamento

Gran parte de la doctrina considera que el fundamento de los recursos radica en las potestades de la Administración de revisión de oficio. La Administración es titular de unas potestades de revisión de sus actos, con independencia de los recursos que se interpongan; el recurso no tiene otro sentido que obligar a la Administración al ejercicio de aquellas potestades. Ésta aseveración puede resultar inadmisibles por las razones siguientes:

¹⁶⁶ Royo-Villanova. Op. Cit. Pág. 888

- a) La carencia de facultades por parte de la Administración para la revisión de oficio; es el recurso el que le confiere al órgano aquella facultad.
- b) De oficio, la Administración no puede resolver sus propios actos declaratorios de derechos.
- c) La Administración puede declarar la nulidad y anular los actos de recurso cuando resuelve un recurso y desaparecen aquellos límites que condicionaban su potestad de revisión de oficio.

Recurso de revisión

Concepto

También es conocido como de recurso de nulidad. Caracterizado por dirigirse a impugnar actos administrativos, cuando la resolución sea desfavorable al administrado o cuando exista una vía de hecho.

Naturaleza jurídica

Es un recurso administrativo ya que ha de ser resuelto por un órgano administrativo que actúa como tal.

Fundamento

Al suponer una excepción a los efectos típicos de la firmeza de los actos administrativo se ha dudado de su justificación. No obstante si tenemos en cuenta los motivos en que ha de fundarse hay que estimar plenamente justificado este recurso. En tal es supuestos hay que dudar de la justicia del fallo y cuando esto ocurre hay que sacrificarse el principio de la seguridad jurídica, que es el fundamento de la firmeza de los actos.

Artículo 22. Requisitos del Recurso de Revisión

Subjetivos

- Órgano administrativo

Es competente para resolver el recurso de revisión el funcionario que dictó el acto. Por tanto, el órgano que dictó el acto objeto de impugnación es competente para resolver el recurso.

- Recurrente

Se aplican las reglas generales sobre legitimación que se trataron en los primeros artículos; ya nos dice el artículo 21 que sólo podrán interponer el recurso de revisión las personas que se consideren perjudicadas, o bien sus representantes. La doctrina considera que no están legitimados para interponer el recurso de revisión quien no puede considerarse parte interesada en el procedimiento administrativo. Los perjudicados también pueden ser quienes no sean administrados en el procedimiento.

Objetivos

El recurso de revisión se da contra actos administrativos que causen perjuicios al administrado.

De la actividad

a) Lugar

El acto de interposición del recurso y los subsiguientes del procedimiento al que el mismo da lugar se presentarán en la sede del órgano competente.

b) Tiempo

El recurso administrativo de revisión debe interponerse dentro del término de quince días hábiles – prorrogables a razón de la distancia- contados a partir del día siguiente de la notificación.

c) Forma

La interposición debe hacerse de forma escrita, expresando el nombre y el domicilio del recurrente y en detrimento de éste, el de su apoderado. También debe señalarse lugar de notificación para la resolución y los motivos por los cuales se impugna el acto.

Artículo 23. Motivos del Recurso

Dado el carácter excepcional del recurso, únicamente puede fundarse en alguna de las causas taxativamente numeradas en el artículo 23. Estas causas son las siguientes:

1. Que la resolución expresa sea desfavorable

Tal como lo dice el enunciado el interesado puede interponer el recurso de revisión para someter al superior jerárquico el acto emanado por el inferior.

2. Existencia de una simple vía de hecho.

Hemos de tratar este supuesto con mayor profundidad, para esto debemos partir sobre los hechos en general con lo que podemos decir que los hechos son un evento, así que los únicos que nos interesan son los jurídicamente relevantes por producir efectos jurídicos. Los hechos pueden ser:

- Naturales: Si provienen de la naturaleza (Por ejemplo, destrucción de una cosa por causas naturales o la muerte de una persona).
- Humanos: Si proviene de una persona, sea acción u omisión, voluntario o no, pero el Hombre también está sometido a la naturaleza, que puede producir hechos humanos (por ejemplo, nacimiento o muerte).

Los hechos humanos pueden ser administrativos si corresponden a un comportamiento material de órganos de la Administración. (Por ejemplo, la actividad de un órgano para ejecutar un acto administrativo, como el caso de la demolición de un edificio que está por derrumbarse), o también puede ser una omisión que genere efectos jurídicos (por ejemplo,

cuando hay un plazo para expedirse, en el cual, sí se venció y la Administración no expresa su voluntad, su silencio se toma como rechazo de la pretensión del administrado, y le da a éste la facultad para acudir a la vía jurisdiccional.

Hechos administrativos

Los hechos no traducen explícitamente la voluntad del estado, son comportamientos materiales de la Administración Pública, porque la actividad de la Administración no se agota con solo emitir actos administrativos, sino que para ejecutarlo necesita la operación material (hacer lo que se dice), pero puede suceder que la Administración actúe sin que previo a ello hubiera un acto que lo hubiera ordenado (por ejemplo, que los bomberos destruyan una casa para evitar que el incendio se propague, lo deciden hacer sin que haya habido un acto administrativo).

Los hechos administrativos los realiza la Administración para obtener un resultado, a veces por medio de un acto de declaración de voluntad y otras no.

Pero a veces tales hechos pueden traer resultados no previstos por la Administración, (Por ejemplo, una obra pública que perjudique a los particulares, o que un hecho dañoso de la Administración traiga como consecuencia un ilícito como la ocupación arbitraria de una casa).

Los hechos ilícitos de la Administración dan lugar a las *vías de hecho*. Según la doctrina los requisitos para que exista esta vía son:

- El hecho tiene que ser producido por o con la intervención de un funcionario público, nunca de un particular (sino sería de derecho privado).
- Acción material de este, porque la vía de hecho se opone a la de Derecho.
- La acción material debe implicar una violación de la legalidad, por eso se habla de acción flagrante y manifiestamente ilegal, de directa violación de normas, etc.

Entonces la vía de hecho es la violación del principio de legalidad por la acción material de un funcionario. Así, contra los actos que afecten derechos o intereses legítimos de los particulares, puede iniciarse el recurso de revisión en la vía administrativa.

Artículo 24. Suspensión del acto.

La suspensión de la ejecución deberá ser acordada por el órgano competente en un procedimiento administrativo incidental que debería tramitarse con independencia al procedimiento principal en que se tramita el recurso. Esto según el procedimiento con que se tratan este tipo de situaciones en el proceso ordinario.

Requisitos

Subjetivos:

Órgano competente: tiene competencia para decidir la suspensión de la ejecución el órgano competente para resolver el recurso.

El recurrente. Según el artículo 24 la suspensión podrá decretarse de “oficio o a instancia de parte”. Con esto último la Ley se refiere al interesado en el procedimiento que interpuso el recurso que motiva la petición de suspensión.

Objetivos:

La suspensión se acordará cuando la misma pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación. Únicamente procederá la suspensión cuando sea preciso para evitar perjuicio que fuese de reparación imposible o difícil, lo cual es condición *sine qua non* para que pueda prosperar la suspensión de la ejecutoriedad. Para esto debemos distinguir los siguientes supuestos:

1. Conviene distinguir aquellos perjuicios susceptibles de valoración económica de aquellos que no lo son (materiales y morales).

2. En el caso de que los perjuicios no sean susceptibles de valoración económica, debe siempre decretarse la suspensión.

3. Si son susceptibles de valoración económica debe asimismo decretarse la suspensión - salvo que intereses públicos impusieren lo contrario- en los siguientes casos:

3.1 Que tal evaluación ofrezca grandes dificultades.

3.2 Que aún no ofreciéndolas, sea mucho más gravosa la reparación que la no ejecución.

3.3 Que sea presumible la insolvencia de la Entidad que, en su día, debería indemnizar.

De la actividad:

a) Lugar

La petición de suspensión se presentará en los lugares en que puede presentarse el escrito de interposición del recurso.

b) Tiempo

La Ley no señala un plazo dentro del cual pueda pedirse y decretarse la suspensión. Únicamente exige que se haya interpuesto un recurso. Por tanto podrá solicitarse la suspensión durante la tramitación del recurso, desde que se haya interpuesto hasta que haya sido resuelto o terminado el procedimiento.

c) Forma

Podrá solicitarse en el mismo escrito de interposición del recurso o en escrito independiente.

Procedimiento

Deducida la petición de suspensión -en el supuesto que se acuerde a instancia del interesado- el órgano competente deberá pronunciarse acerca de ella, previos los informes que estime procedentes, entre ellos el del órgano que dictó el acto de cuya ejecución se trata, cuando no sea el mismo que conoce de la suspensión.

Efectos

Si se acuerda la suspensión de la ejecución, la misma producirá efectos durante el tiempo que se tramita el recurso. Por tanto, una vez resuelto, si la resolución es desestimatoria, desaparece el obstáculo que se oponía a la ejecución, que podrá llevarse a cabo, al menos que interpuesto un nuevo recurso contra el acto o incoado el correspondiente procedimiento administrativo, se acuerde la suspensión en la vía procedente.

Se exige de una caución para responder de los daños que puedan derivarse de la suspensión.

Artículo 25. Resolución

El recurso de revisión que se interpone ante el órgano que dictó el acto que se recurre, será resuelto en un plazo no mayor de veinte días, que cuentan desde la fecha de su interposición.

El recurrente deberá ser emplazado para que en audiencia, comparezca ante el órgano y exponga lo que tenga a bien. La Administración debe darle al recurrente acceso al expediente para que éste pueda obtener copias del mismo de lo contrario se estaría dejando al recurrente en total indefensión.

La Administración esta obligada a dictar una resolución en el plazo establecido pero en el caso en que ésta no lo haga. El recurrente puede hacer uso del recurso de apelación para que este sea resuelto por el superior jerárquico.

Artículo 26. De la apelación

El recurso de Apelación se interpone para impugnar una resolución que nos es desfavorable.

En esta materia ataca principalmente la resolución que nace del recurso de Revisión que

resulta desfavorable al recurrente. El recurso de Apelación pone fin a la vía administrativa pudiendo el interesado hacer uso luego de resuelto este recurso de la vía jurisdiccional.

Personas que pueden interponer el recurso

Pueden apelar los interesados que intervienen en el procedimiento y todos los demás interesados a quienes perjudique el acto administrativo.

Forma de interponer el recurso

Debe hacerse valer por escrito, debiéndose expresar los agravios que considere le cause la resolución recurrida.

Tiempo de interposición

Se debe realizar al notificarse el acto de la Administración o dentro de los diez días hábiles siguientes a la misma.

Autoridad ante quien se interpone

Debe hacerse valer ante el órgano que pronunció la resolución, expresando los agravios que le cause la resolución recurrida.

Efectos en que puede admitirse el recurso de apelación

En la vía administrativa dicho recurso se admite en ambos efectos, también conocido como efecto suspensivo. En este caso es el órgano superior quien conoce del recurso. El inferior recibe el escrito de impugnación hecho por el recurrente y lo remite al órgano superior junto con un informe de las actuaciones y el expediente del caso, éste último deberá decidir sobre lo actuado por el inferior jerárquico, para luego emitir su fallo que puede consistir en la revocación del acto o la confirmación del mismo, continuándose el procedimiento en todo lo demás.

Artículo 27. Invalidez de los Actos Administrativos

La infracción del Ordenamiento jurídico por un acto administrativo determina la producción de importantes efectos, que se califican de efectos anormales, frente a los que normalmente derivan de cada tipo de actos. Cuando se afecta la eficacia se produce la invalidez o bien la nulidad en sentido muy amplio.

La nulidad de pleno derecho.

Concepto. La nulidad de pleno derecho o nulidad absoluta constituye el grado máximo de invalidez. El concepto elaborado en Derecho común puede aplicarse en Derecho administrativo a pesar de las dificultades que ello ofrece.

Los supuestos de nulidad serán mas restringidos que en Derecho común; la nulidad de pleno Derecho solo se dará en supuestos taxativamente enumerados; pero cuando así ocurra podrá aplicarse a los actos que ocurran en ella, en principio la técnica de la nulidad tal y como se elaboro en Derecho civil. Solamente hay que hacer una salvedad al esquema tradicional de la nulidad: que la eficacia inmediata de ésta, sin necesidad de declaración por el órgano en cada caso competente, pugna con el principio de presunción de validez de los actos administrativos que consagra la doctrina, pues en nuestro proyecto de Ley no se establecen preceptos sobre actos administrativos, sus elementos, su constitución, revocación, etc. En cuanto a los actos de la Administración, son válidos y producen efectos desde el momento en que se dicten, en tanto no sean declarados nulos por el órgano administrativo, despliegan sus efectos, cualquiera que sea el grado de invalidez en que incurran. La Administración, ante un posible acto nulo, no debe desconocer su existencia, sino que es preciso tramitar el expediente de anulación, con todas las garantías. Este supuesto debería ser plasmado en el proyecto de Ley en las disposiciones que tratan sobre la nulidad y anulabilidad del acto.

Caracteres de la nulidad

En los supuestos de nulidad de pleno Derecho, se dará ésta con todas las consecuencias que el Derecho común considera propias de este grado máximo de invalidez. Cuando el Ordenamiento jurídico administrativo sanciona una infracción con la nulidad, ello implicará:

La imprescriptibilidad de la acción para hacer valer la infracción. La acción de nulidad no prescribe. En cualquier momento, cualquiera que fuese el tiempo transcurrido desde que se produjo el acto nulo, la Administración y el interesado podrán poner en marcha el procedimiento para que se reconozca la infracción y se declare la nulidad. En la mayoría de las legislaciones del Derecho comparado no enfatizan en esta expresión. Pero es un principio del Derecho que lo que la Ley no prohíbe, está permitido.

Imposibilidad de subsanación. Si el defecto que determina la anulación es susceptible de subsanación, ya sea por el simple transcurso del tiempo y no impugnación por los procedimientos correspondientes o por un acto posterior, los defectos que comportan la nulidad no pueden ser subsanados.

Eficacia *ex tunc*¹⁶⁷. La declaración de nulidad priva de efectos al acto desde el momento que se produjo. Una vez declarada, se considera como si el acto no hubiera existido. A diferencia del Derecho común, en Derecho administrativo no es automático, de tal modo que la ineficacia requiera la declaración del órgano competente, una vez que ésta se produce sus consecuencias son las mismas que en el Derecho común.

¹⁶⁷ Que el acto tuvo efectos en algún momento pero estos han cesado una vez declarada la nulidad del mismo.

Supuestos de nulidad

El artículo 27 enumera los supuestos que hacen al acto nulo de pleno derecho:

1. *Cuando se vulnere un derecho fundamental reconocido en la Constitución.* El acto que se dictó causa daños a los administrados al lesionar los derechos subjetivos que las normas legales están obligadas a proteger y garantizar.

2. *Incompetencia manifiesta.* El segundo supuesto de nulidad de los actos es cuando este se ha dictado por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

La incompetencia administrativa ha sido tradicionalmente una de las materias de orden público respecto de la que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa se han considerado competente para examinar, incluso de oficio, con carácter previo a cualquier otra.

Respecto a la competencia de los órganos administrativos en el proyecto de Ley no se encuentra disposición que regule tal figura. Debería expresarse en un título la competencia o incompetencia de los órganos que conocen en primera y segunda instancia.

Incompetencia

Por supuesto, para que pueda hablarse de nulidad ha de existir incompetencia. No pueden incluirse en el criterio legal aquellos otros que, constituyendo vicios de validez del acto en razón del elemento subjetivo no lo son de incompetencia –esto es, falta de aptitud del órgano-. Así los de voluntad del órgano.

Dentro de los supuestos de incompetencia habría que distinguir distintos grados en orden para delimitar la nulidad de la anulabilidad.

La doctrina encuentra diversos grados de incompetencia. No es lo mismo que se haya producido por invasión de las atribuciones propias de órganos de distinta naturaleza (jurisdiccionales o legislativos) o de las atribuciones de otro órgano administrativo. Dentro de

estos, parece evidente la diferente gravedad de la incompetencia por razón de la materia o por razón del lugar –incompetencia territorial- o del tiempo –traspaso de la competencia a otro órgano por inactividad del que tenía competencia originaria -.

En el texto de este artículo parece evidente la improcedencia de limitar la nulidad a determinadas especies de incompetencia. Al tenor del precepto legal, no juega para nada el grado de incompetencia. Tanto da que sea por razón de la materia, por razón del lugar o por razón del tiempo. Lo único relevante es el grado de ostensibilidad.

El único supuesto en que radica la nulidad en un tipo de invalidez es el de invasión de la esfera de competencia de órganos de naturaleza no administrativa (jurisdiccional) con esto se llega a la conclusión de la nulidad que no se hace en función exclusiva del grado de competencia sino por entender que cuando así ocurre, la incompetencia es manifiesta. De aquí que lo relevante sea el carácter manifiesto.

Para que se dé la nulidad que proclama el artículo 27, de los actos administrativos que se dicten por órgano manifiestamente incompetente, cuya locución adverbial muestra no bastar al legislador la contemplación de una incompetencia parcial o dudosa, sino que tiene que ser notoria, con claridad y evidencia, por no hallarse encomendada al órgano.

Por lo que atañe a este apartado –incompetencia manifiesta- el acto debe dictarse por un órgano manifiestamente incompetente; es decir, no de cualquier manera, sino con clarividente y palpable incompetencia, por no estarle atribuida la materia de que conoció y resolvió. No puede hablarse de nulidad absoluta cuando se halla muy lejos de saltar a la vista su comprobación, cuya evidencia y facilidad es lo que *por encima del tipo o de la clase de competencia-* constituye el supuesto sustancial e indeclinable que sirve de soporte a dicha máxima categoría anulatoria.

El grado de invalidez no radica tanto en el tipo de incompetencia como en la forma evidente en que se expresa.

Cuando la incompetencia aparece de una forma clara, que salta a primera vista, estaremos ante una incompetencia que determina la nulidad de pleno Derecho, aunque se trate de incompetencia territorial. Cuando se dicta el acto por un órgano y la competencia corresponde a otro de distinta naturaleza la secuela no puede ser otra que, con apoyo en lo ordenado en el inciso a) de este artículo, al evidenciarse la incompetencia de los mismos con vicio radical de nulidad, al decretarla a todas luces pertinentes.

Se dará la nulidad absoluta por incompetencia manifiesta por ejemplo: cuando un órgano administrativo dicta un acto que manifiestamente corresponde a la competencia de un órgano de naturaleza distinta; cuando el órgano de una entidad dicta un acto que manifiestamente corresponde a la competencia de otra esfera administrativa; y por último se da la nulidad absoluta cuando, dentro de una entidad administrativa, un órgano que evidentemente es de la competencia de otro, bien por razón de jerarquía, por razón de la materia o por razón del territorio.

3. *Actos de contenido imposible.* El contenido imposible del acto constituye el segundo supuesto de nulidad del artículo 27. La imposibilidad de contenido se traduce en imposibilidad de cumplimiento. De aquí que se haya llegado a decir que, mas que de nulidad, puede hablarse de inexistencia¹⁶⁸. Si realmente existe imposibilidad le bastará al sujeto obligado con resistirse al cumplimiento, ya que la Administración no podrá hacerlo efectivo a través de los mecanismos de la ejecución forzosa.

La imposibilidad jurídica equivale prácticamente a ilegalidad. En Derecho administrativo los actos que contravienen el Ordenamiento jurídico, no son nulos, sino generalmente anulables. La imposibilidad en el contenido debe ser física. También debe ser originaria, esto es, que se dé en el momento de producirse el acto nulo. Si la imposibilidad se produce después, no

¹⁶⁸ García de Enterría. Op. Cit. Pág. 408

estaremos ante un supuesto de nulidad, sino de extinción del acto. Las consecuencias serían otras, pues la extinción del acto que nació válido, comporta que éste produjo sus efectos normalmente desde que nació hasta que quedo extinguido.

Tipos de imposibilidad

Falta de sustrato personal. Por ejemplo el nombramiento a una persona fallecida.

Prestación físicamente irrealizable.

Contenido contradictorio o carente de lógica de los actos.

Contenido indeterminado o indeterminable del acto

Cuando el acto sea constitutivo de una infracción penal o se dicte como consecuencia de esta

Éste es el segundo apartado del inciso b) por los cuales el acto es nulo. Cuando la ilicitud en que han podido incurrir los agentes administrativos es de tal entidad que está sancionada por la Ley penal, se produce la intervención del Juez ordinario en el proceso penal para establecer el orden jurídico perturbado.

El órgano administrativo, en su actuación, puede apartarse el cause que le marca el Ordenamiento jurídico a que está sometido, produciendo actos que son ilegales.

La competencia para calificar la actividad de los agentes administrativos corresponde exclusivamente al Juez penal. Es el tribunal de la jurisdicción ordinaria, a través del Juez penal, en la sentencia que ponga fin al mismo, el único que puede definir el acto como delito. Sin una sentencia penal previa no puede jugar este supuesto de nulidad de los actos administrativos.

La sentencia en el juicio penal determina la nulidad de pleno Derecho del acto constitutivo de delito y en consecuencia, la desaparición de las situaciones derivadas del acto.

A la hora de determinar los efectos de la ilicitud penal respecto de un acto administrativo y por supuesto, al interpretar el artículo 27 inciso c) apartado dos, se impone una elemental distinción entre los supuestos netamente diferenciados: los actos que tengan su origen en una infracción penal y los que sean constitutivos de delito o se dicten como consecuencia de la primera.

Actos que tengan su origen en una infracción penal.

En primer lugar, cabe, que el acto en si mismo considerado, no sea constitutivo de delito. Pero que haga su origen en un hecho delictivo o que, en su elaboración, se haya producido un delito. Por ejemplo, cuando en el procedimiento, se hubiesen aportado documentos o se hubiesen aportado documentos falsos o hubiese existido cohecho o cualquier otra maquinación fraudulenta.

El acto administrativo que se dicte en un procedimiento donde se dieron aquellas figuras delictivas, no es constitutivo de delito, no encaja en alguno de los supuestos de hecho que la Ley penal considera delito.

Pero si en la elaboración del acto ha existido un delito, las consecuencias de la validez del acto son graves. Por ejemplo, la violencia ejercida sobre el titular del órgano es de tal entidad que ha provocado una manifestación de la voluntad que no coincide con la voluntad real, existe por tanto un vicio que determinará la invalidez.

En ese momento en que el acto no constituye delito no esta incluido en el supuesto de nulidad del artículo 27 inciso c), y en consecuencia, el grado de invalidez no será el de nulidad absoluta, sino el de nulidad relativa o anulabilidad.

Actos que surjan como consecuencia de una infracción penal

Son actos constitutivos de delito. Esto supone la necesidad de que el acto en sí, encaje en alguno de los supuestos que el Código penal sanciona como delito, bien sea específicamente o genéricamente .

Específicamente, cuando la Ley penal contempla expresamente la infracción en que se puede incurrir por el órgano administrativo. Por ejemplo, detención ilegal, expropiación ilegal, etc. Se contempla precisamente el supuesto de actividad administrativa y legal y se da a la infracción relevancia de ilicitud penal.

El precepto de este inciso c) se refiere al delito como sinónimo de ilícito penal. Desde el momento que una acción se considera de tal entidad que deba ser sancionada por la Ley penal, han de aplicarse las consecuencias del artículo 27, cuando se trate de un acto administrativo.

Siempre que el acto administrativo sea constitutivo de una acción u omisión sancionada por la Ley penal, será nulo de pleno Derecho.

Actos dictados prescindiendo del procedimiento legalmente establecido

Los vicios del procedimiento se consideran defectos de forma en orden a las consecuencias sobre su eficacia. Por tanto, únicamente darán lugar a la anulabilidad cuando sean esenciales y den lugar a indefensión.

Cuando el acto sea dictado, no con infracción de alguna norma de procedimiento, sino prescindiendo del procedimiento la infracción se sanciona con la nulidad de pleno Derecho.

Es mas, la falta absoluta de procedimiento puede constituir, cuando se atenta a la propiedad o a las libertades públicas, un supuesto de vía de hecho.

Se incurre en el vicio determinante de nulidad cuando se dicta el acto con la ausencia de todo trámite, como cuando se sigue un procedimiento que es legalmente establecido en razón de su contenido.

La omisión del procedimiento legalmente establecido se da cuando exista ausencia total de trámite y cuando se sigue un procedimiento distinto.

Sobre la anulabilidad del acto ya dijimos anteriormente que se produce cuando hay infracción en el Ordenamiento jurídico, entonces el acto administrativo será anulable.

Este último apartado incluye la desviación de poder como causa de nulidad de un acto administrativo. La desviación de poder es la emisión o celebración de un acto administrativo con apariencia de estar ceñido a Derecho, pero que se ha adoptado por motivo o para fines distintos a los señalados en la Ley¹⁶⁹.

Artículo 28. Agotamiento de la vía administrativa.

Cuando se habla de la obligatoriedad del agotamiento de la vía administrativa para que el recurrente haga uso de la vía jurisdiccional, nos referimos a la necesidad de acabar o hacer uso de todos aquellos recursos presentes en la vía administrativa, para poder así acudir a aquellos recursos contenciosos administrativo presentes en la vía jurisdiccional.

El agotamiento de la vía administrativa se da a través de actos que la agoten, por cuanto se llevará a cabo dicho agotamiento a través del recurso de apelación, que se da como una última instancia para impugnar un acto una vez que se ha resuelto el recurso de revisión en forma desfavorable para el recurrente.

Estamos en presencia del agotamiento de la vía administrativa por actos que la agotan directamente como la decisión dada por un órgano superior ante el recurso interpuesto en contra del acto dictado por un órgano inferior. Dicha decisión fue producto de un procedimiento administrativo y como consecuencia es un acto administrativo en donde el administrado no acude a la vía jurisdiccional y como consecuencia hace uso de los recursos administrativos. El administrado deberá esperar que se cumpla el plazo de decisión de dicho recurso para usar los recursos contenciosos administrativos. Una vez dictada la resolución desfavorable del recurso, el administrado tiene treinta días para hacer uso de la vía jurisdiccional.

¹⁶⁹ Artículo 201 inciso 37 de la Ley No 38 de Panamá.

Cuando hablamos del recurso de apelación nos referimos a que para agotar la vía administrativa es necesario interponer un recurso de apelación ante el órgano que emana dicho acto o decisión y éste deberá remitir todo lo actuado al superior jerárquico para que éste resuelva en un periodo de treinta días hábiles según lo establecido en el artículo 45 de la Ley 290.

En aquellos actos que no agotan la vía administrativa directamente como el recurso de revisión - nos referimos a que cuando la decisión o acto sea emanado por un inferior administrativo- dicha decisión puede ser reconsiderada. El administrado, haciendo uso del recurso de apelación ante el superior jerárquico de quien emitió dicho acto o decisión, agota la vía administrativa.

Por ultimo una vez emitida dicha opinión del órgano superior se agota la vía administrativa y queda abierta la vía jurisdiccional.

Una vez agotada la vía administrativa, en caso que el recurrente sienta que se están lesionando sus derechos puede hacer uso del recurso de amparo según el artículo antes mencionado el cual procede contra toda disposición, acto, resolución, acción u omisión de cualquier funcionario o autoridad que viole o trate de violar los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional.

Artículo 29. Firmeza del acto administrativo

Concepto

Se dice que el acto está firme cuando no se interpone el recurso contencioso-administrativo en el plazo de 30 días. Esto según los artículos 28 y 29. Los actos administrativos de carácter particular y concreto, una vez agotada la vía gubernativa, adquiere firmeza y gozan de los atributos y efectos especiales que pertenecen a su esencia jurídica, estos pueden resumirse en tres conceptos axiológicos, a saber: Primero, se reconoce su ejecución forzosa en manos

de la administración; segundo se deriva como resultado natural de la aplicación del derecho, la presunción de legalidad, de que gozan dichos actos, según la cual se consideran ajustados a derechos mientras no se demuestre lo contrario y que implica, además, que éstos deben ser obedecidos tanto por la Administración como por los particulares, en tanto no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción y; en tercer lugar, adquieren mérito ejecutivo que permite a la Administración exigir su cumplimiento aún por la vía de la coacción. Puede la Administración revocar sus propios actos, por vía de la revocatoria directa, que es la extinción del acto en la vía administrativa -excepto los actos declarativos que trataremos en el siguiente artículo- bien por razones de legalidad o de conveniencia. Ahora bien, la vía de los recursos es excluyente, pues ésta no puede ejercerse respecto de los actos recurridos y una vez decidida desfavorablemente la solicitud, no puede pedirse nuevamente, ya que quebrantaría el principio de la conclusión de los procedimientos administrativos¹⁷⁰.

El término consentido a que se refiere este artículo denota que el acto quedará autorizado y admitido, que se está ajustado a derecho y que cumple todos sus efectos.

Naturaleza jurídica

Una vez en firme, el acto se encuentra revestido de presunción de legalidad y de los atributos especiales de ejecutoriedad, que permite su ejecución forzosa en manos de la Administración. La firmeza del acto depende de la ausencia de interposición del recurso contencioso-administrativo en la vía jurisdiccional, en el plazo establecido por la Ley. De la firmeza del acto no se admite recurso alguno.

¹⁷⁰ Sobre el principio de conclusión de los procedimientos administrativos, tratamos en el Derecho comparado, donde no puede intentarse un nuevo procedimiento con el mismo objeto y causa.

Requisitos

Requisitos subjetivos

Sólo los interesados son legitimados para la interposición del recurso contencioso-administrativo y al no hacerse ésta, el acto firme afecta a los que no interpusieron tal recurso. El artículo 30 de la Ley de lo contencioso-administrativo considera que podrá intervenir en este tipo de procedimiento” cualquier persona que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto”. Por lo que la ausencia de interposición de este recurso puede afectarles a particulares ajenos al proceso. El acto firme puede afectar a estos particulares.

Requisitos objetivos

Es indispensable que no se interponga el recurso contencioso - administrativo en el plazo que señala la Ley para que el acto quede firme.

Requisitos de la actividad

Tiempo

Deben transcurrir 30 días sin recurrir a la vía jurisdiccional para que el acto quede firme.

Efectos

Como se ha dicho, la no interposición del recurso contencioso - administrativo en el plazo señalado por la Ley produce la firmeza del acto y su consentimiento. Quedando firme el acto no hay recurso que puedan utilizar los interesados puesto que el acto empieza a cumplir sus efectos: ejecutoriedad, irrevocabilidad, etc.

Artículo 30. Irrevocabilidad de los actos

Para explicar la irrevocabilidad de los actos es preciso –primeramente- hablar de revocación.

Concepto

La Administración, en la adopción de sus actos, puede ponerle fin a éstos, convalidar los vicios que pudiesen afectarlos y corregir sus propios errores materiales; la doctrina no ha sido unánime sobre el alcance ni la fundamentación de los poderes a los que hemos aludido.

Se menciona, sin embargo, una forma extintiva de los pronunciamientos de la Administración, al efecto, la revocación.

La revocación es la extinción del acto por vía administrativa y por motivos de inoportunidad o inconveniencia; a la Administración - única dueña de la satisfacción de las necesidades públicas- le corresponde verificar la constante adecuación de los medios por ella propuestos para la atención de las necesidades que le son confiadas.

El problema de la inoportunidad o inconveniencia es en consecuencia, no sólo la verificación, en un momento sucesivo a la emanación del acto, de su capacidad de dar una respuesta óptima a los requerimientos públicos, sino también la de revisión de tales condiciones en su fase originaria. Ningún otro poder tendría facultades para hacer la valoración precedentemente aludida y, ni aún podían detentarla dentro de los mismos órganos administrativos, los que poseen sólo una función de control.

Actos no susceptibles por su naturaleza de Revocación.

Previo a este planteamiento, está la determinación de qué actos pueden ser revocados. La doctrina sostiene que la revocación por mérito, sólo opera cuando el acto es discrecional, lo cual excluiría de la misma a los actos reglados.

El tema fundamental es el de determinar cuáles son los actos que pueden quedar afectados como una medida que impide la producción de sus efectos descalificando la posible adecuación de su dispositivo a los fines para los cuales fueron dictados.

La doctrina reciente mantiene un casi absoluto silencio sobre cuáles son los actos susceptibles de revocación. Sólo la doctrina italiana menos reciente asoma una premisa respecto a tales actos, estimando al efecto que debe distinguirse entre los actos discrecionales y los actos reglados, y solamente los primeros serían susceptibles de revocación, ya que si se trata de control de mérito, sólo la Administración puede ejercerla y

éste ha de recaer sobre los actos respecto a los cuales hay control de los fines por el mismo órgano que los ha dictado.

Al respecto, los actos reglados serían aquellos sometidos en todos y cada uno de sus elementos a la norma atributiva de competencia. Los actos discrecionales, por el contrario son aquellos en que la misma norma facultativa deja un margen de libre determinación al órgano actuante que puede recaer sobre cualquiera de los siguientes elementos: sobre el contenido del acto; sobre el objeto y sobre el "quo modo", que son los elementos circunstanciales del acto. Durante mucho tiempo se mantuvo la tesis de la dicotomía actos discrecionales, actos reglados, considerando que sólo con los primeros la Administración poseía libertad de apreciación. Lentamente sin embargo la esfera de los actos discrecionales se ha ido reduciendo en un doble sentido: desde el punto de vista legislativo, cada vez son menos las facultades discrecionales que el legislador acuerda a la Administración y desde el punto de vista discrecional cada vez son más los poderes del Juez y las técnicas para penetrar en el examen de la discrecionalidad, que ya no es posible concebir como una esfera aislada de todo control de la actividad administrativa. Por otra parte, al mismo tiempo que los actos discrecionales se hacen cada vez más reglados, diríamos que también se produce el proceso inverso, que de los actos reglados se hacen cada vez más discrecionales.

Actos irrevocables.

El artículo 30 nos revela que existen una serie de actos no susceptibles de revocación, actos administrativos que originan derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular. Ahora bien, esta categoría no alude a determinados actos, sino que se refiere a los efectos que de los mismos derivan, independientemente de su naturaleza.

Existe igualmente una categoría de actos que sí son intrínsecamente irrevocables, constituida por los actos declarativos.

La revocación es la extinción por razones de mérito o conveniencia y el acto declarativo no es otra cosa que la verificación o constatación con fuerza de certeza jurídica de un hecho o de un derecho. Por lo anterior, mal puede extinguirse una declaración de tal índole por no satisfacer los intereses de la Administración. Ahora bien, la revocación tampoco podría operar, por cuanto el acto revocatorio sólo tiene efectos hacia el futuro y la declaración en una constatación de los hechos que se sucedieron en el pasado, por lo cual sería un contrasentido permitir su existencia durante un período de tiempo y de allí en adelante ignorarla, sobre todo cuando tal existencia era sólo una verificación de los hechos pasados.

Actos irrevocables por disposición de la Ley.

El límite fundamental al ejercicio de la facultad revocatoria, por estar expresamente previsto en este Proyecto de Ley, son los actos que originan derechos subjetivos o intereses legítimos particulares y directos, por lo cual corresponde determinar qué alcance tiene esta categoría. Al efecto nos encontramos con dos supuestos:

- a) Actos creadores de derechos subjetivos; y
- b) Actos creadores de intereses legítimos personales y directos para un particular.

Los actos creadores de derechos subjetivos son aquellos que en forma directa, inmediata, crean en un sujeto una situación jurídica de ventaja tutelada planamente por la ley, frente a la cual aparece un sujeto obligado a darle satisfacción a la pretensión del titular derivada del titular. Por lo anterior los actos creadores de derechos subjetivos se pueden originar por aplicación de cualquiera de las fuentes de las obligaciones.

Los actos creadores de intereses legítimos son aquellos que se originan en virtud de la relación de los administrados y los administradores. Son actos que sólo incumben a ambas partes, pero que por su naturaleza, pueden afectar a los particulares. La legitimidad proviene del derecho que tienen para comparecer en el procedimiento administrativo y entre ellos se crean intereses; intereses personales.

Expresa el artículo 30, segundo párrafo, que la Administración declarará lesivos los actos que incurran en los supuestos de nulidad del artículo 27. La Administración tiene ciento ochenta días para ejercer tal facultad. Estos días empiezan a correr desde que el acto queda firme.

Sobre estos ciento ochenta días debemos decir que es un tiempo injusto para el interesado y además de ser una decisión fatal de la Administración cuando en el artículo anterior se otorga un plazo de treinta días sin interponer el recurso contencioso-administrativo para que el acto quede firme. La Administración tiene un plazo muy prolongado para declarar los actos lesivos para el interés público, cuando puede ocurrir que el acto esté surtiendo todos sus efectos después de la firmeza; y que esté perjudicando los derechos de los particulares y específicamente de los administrados quienes son los que pretenden impugnar los actos de la Administración. Esto ocurre también porque en la segunda instancia no existe superior jerárquico; quien resuelve los recursos es el mismo órgano que dictó el acto. Para colmo el artículo dice que este término se ampliará por razón de la distancia. Se quebrantan aquí los principios de economía y celeridad que trata el artículo 11.

Artículo 31. Reclamos de los usuarios de los servicios públicos.

Un reclamo es una solicitud para que la empresa revise la facturación del servicio que presta. Todo suscriptor o usuario tiene derecho a presentar reclamos ante empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, con relación a la prestación del servicio o la ejecución del contrato de servicios públicos.

Las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios tienen la obligación de tener una Oficina de peticiones, quejas y reclamos, para recibir, atender, tramitar y responder las solicitudes que presenten los usuarios, los suscriptores o suscriptores potenciales en relación con el servicio que se preste.

Toda petición queja o reclamo debe dirigirse a la empresa y describir en forma precisa y clara los motivos de la solicitud, así como lo que se está solicitando.

Al recibir la solicitud, ya sea en forma verbal o escrita, la empresa debe dar al usuario el número bajo el cual quedó radicada. La Administración debe responder según el plazo que establece el proyecto en treinta días de lo contrario opera el silencio administrativo a favor del usuario. En el caso de las empresas que prestan los servicios, están sometidas a reglamentos (que muy pocos usuarios conocen) en el cual se contemplan los plazos para responder al reclamo de los usuarios. Por ejemplo para las compañías que brindan el servicio de energía eléctrica, verbigracia UNION FENOSA, existe un reglamento¹⁷¹ por el cual esta obligada a “informarle por escrito al usuario” (7.5.3) sobre la resolución en un plazo no mayor a cinco días hábiles posteriores a la fecha de presentación del reclamo”. En caso de que la empresa no dicte resolución en este plazo, la normativa indica que vencido el mismo, “el reclamo se dará por aceptado a favor del cliente o consumidor”.

¹⁷¹ Normativa de Servicio Eléctrico. Resoluciones N° 12-2001 y N° 18-2001

TÍTULO VI ALTERNATIVAS ESTRUCTURALES A LA VÍA ADMINISTRATIVA EN NICARAGUA

6.1.- EL ARBITRAJE

El arbitraje es un procedimiento extrajudicial y voluntario de resolución de conflictos en el que se encomienda a un tercero independiente y neutral, el árbitro o colegio de árbitros, la emisión de un dictamen sobre una controversia, que las partes se comprometen a cumplir.

El sistema de arbitraje tiene como finalidad atender y resolver con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes las quejas o reclamaciones de los consumidores y usuarios, con relación a sus derechos legalmente reconocidos, todo ello sin perjuicio de la protección administrativa y judicial.

Las partes confieren al árbitro la autoridad necesaria para la valoración del fondo del asunto en litigio y la emisión de un laudo arbitral que ponga fin al mismo y acatan el cumplimiento del fallo, que adquiere de esta forma un carácter obligatorio.

El arbitraje es la solución natural a todo conflicto, que también abarca los asuntos administrativos. Las partes, libremente, acuerdan por escrito resolver, definitivamente, sus posibles o presentes conflictos de interpretación, ejecución y resolución de actos que perjudiquen al administrado.

Para ello, se someten a un Tribunal de arbitraje de solvencia y prestigio en el ámbito administrativo, solicitando la designación de un árbitro y la administración del correspondiente procedimiento arbitral. El fallo o laudo que dicte el árbitro pondrá fin al conflicto, con las garantías legales vigentes.

Solución eficaz para prevenir y resolver los conflictos

El arbitraje se va imponiendo como instrumento útil y eficaz no sólo para resolver, sino para prevenir los conflictos y controversias administrativas que se puedan plantear.

Soluciones equitativas

El Tribunal de arbitraje puede realizar arbitrajes de equidad, contribuyendo a resolver de forma definitiva las diferencias que la Administración y el administrado, en litigio se sometan, con la validez de una sentencia judicial, pero sin recurrir a los procedimientos establecidos.

Problemas como la interpretación de un acto administrativo, los perjuicios que éste cause o los daños que pueda traer, - cuestiones todas que ponen en peligro la relación entre los sujetos- pueden resolverse por la vía arbitral que ofrece el Tribunal de arbitraje.

Servicios del Tribunal de arbitraje

- Designación de árbitros, en función de la naturaleza y características en cada caso
- Asesoramiento sobre todas las cuestiones técnicas relacionadas con el procedimiento arbitral.

- Velar por el fiel cumplimiento de las normas de arbitraje, para que el laudo se dicte, se ejecute y se reconozca plenamente.

- Emitir dictámenes sobre los problemas que suscite la práctica arbitral.

Contrato de arbitraje

Entre otras legislaciones, la española trata el arbitraje con la inclusión del Convenio Arbitral Tipo en los contratos que se negocia entre las partes, al igual que se pacta la forma de responder por los perjuicios causados, las calidades o la fecha del acuerdo.

Una vez insertado el Convenio en los contratos, las partes tienen garantizada una vía para la resolución del conflicto, natural y lógica, beneficiándose de las características del sistema arbitral, de mayor especialización, confidencialidad, rapidez y economía.

Cláusula tipo del Tribunal de Arbitraje. Ejemplo.

Las partes intervinientes acuerdan que todo litigio, discrepancia, cuestión o reclamación resultantes de la ejecución o interpretación del presente contrato o relacionados con él, directa o indirectamente, se resolverán mediante arbitraje en el marco del Tribunal de arbitraje de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación, a la que se encomienda la administración del arbitraje y la designación de los árbitros, de acuerdo con su reglamento. Igualmente las partes hacen constar expresamente su compromiso de cumplir el laudo arbitral que se dicte.

Solución rápida y económica

El Arbitraje no se puede imputar como un gasto, sino como una inversión. Baja la carga de trabajo a los órganos judiciales. La confrontación litigiosa ante un Tribunal se va encareciendo en la medida que se prolonga en el tiempo y, a veces, se habla de años.

La Ley española establece el plazo general de seis meses desde la aceptación del árbitro. Nuestra legislación o la que se valla a promulgar podría tratar esta cuestión en días.

Además, en el arbitraje sólo se dan dos costes fijos: honorarios del árbitro y los gastos de administración. Pero ello quebrantaría el principio de gratuidad expuesto en el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos.

Características del arbitraje.

En el arbitraje encontramos las siguientes características:

- Confidencialidad
- Flexibilidad
- Rapidez
- Eficacia
- Seguridad
- Economía
- Garantía Jurídica

El arbitraje es una interesante alternativa para la resolución extra judicial de conflictos, que goza de escasa tradición en nuestro país. Sin embargo, acudir a un árbitro contribuiría a aligerar la excesiva carga de los procedimientos. Como ocurre en otras ramas del Derecho; se resolverían conflictos que, tardados en el tiempo, suponen una dura carga económica para los particulares afectados. De hecho, el laudo arbitral tiene el mismo valor que una sentencia judicial. Pero... ¿qué hay que hacer y, sobre todo, cómo hay que hacer para someterse a arbitraje?

La Ley que regula en España esta materia, promulgada en 1988, establece que "mediante el arbitraje las personas naturales o jurídicas pueden someter, previo convenio, a la decisión de

uno o varios árbitros las cuestiones en conflicto, surgidas o que puedan surgir, en materias de libre disposición conforme al Derecho".

El arbitraje consiste en un juicio, pese a no celebrarse ante los tribunales. Las partes acuerdan por escrito encargar a un tercero que dirima en caso de controversia. La resolución adoptada por los árbitros se denomina laudo arbitral y tiene la eficacia de cosa juzgada, pudiendo ser ejecutables de manera forzosa por los tribunales ordinarios de justicia.

El procedimiento arbitral es muy flexible; su desarrollo se deja a la voluntad de las partes o a las normas establecidas por la entidad administradora del arbitraje, y en su defecto al árbitro.

La forma más habitual de establecer el arbitraje es mediante el convenio arbitral, por el que las partes expresan su voluntad inequívoca de someter a este tipo de solución todas o algunas de las cuestiones litigiosas surgidas o que puedan surgir de determinadas relaciones jurídicas.

El laudo debe emitirse en el plazo menos extenso posible, salvo que las partes pacten un plazo diferente, por escrito, y protocolizarse notarialmente. Vincula a las partes y se puede ejecutar por la vía de apremio, de la misma forma que las sentencias judiciales.

El arbitraje se resuelve en única instancia y tan sólo puede impugnarse, mediante su anulación, por motivos determinados, entre otros están la infracción del procedimiento, nulidad del convenio, emisión fuera del plazo, extralimitación del objeto del arbitraje o contravención del orden público constitucional.

Deben decidirse las cuestiones que deben ser objeto de arbitraje. Se recomienda no ser objeto de arbitraje aquellas cuestiones sobre las que haya recaído una resolución judicial

firme y definitiva; las materias inseparablemente unidas a otras sobre las que las partes no tengan poder de disposición.

Notariado y arbitraje

En muchas sociedades, ha sido tradicional encomendar a los notarios la labor de mediadores o árbitros para la resolución de conflictos o controversias.

Sin embargo, nuestras leyes no contemplan la posibilidad de que los notarios ejerzan esta actividad.

En el código de Procedimiento Civil encontramos la forma de elegir los árbitros, que es potestad de las partes. Pero es una buena idea que los árbitros sean notarios para que den fe de todo lo actuado.

¿A QUIÉN ACUDIR?

Una vez acordado por las partes someterse a arbitraje, en caso de conflicto, deberán además decidir a quién encomendar el arbitraje.

La opción para resolver todos estos cuestionamientos sería la aprobación de una Ley de Arbitraje –que especifique los tipos de procedimientos- y que permita que las partes deleguen en una institución el nombramiento de los árbitros, e incluso, la administración del arbitraje.

Se han creado en Nicaragua algunas normas sobre el arbitraje en el Código de Procedimiento Civil (artículos 858 a 990 Pr.), de las cuales se podrían tomar algunos ejemplos para la resolver los conflictos por esta vía.

Los beneficios asociados a los procesos de arbitraje son:

- Rapidez, porque se tramita en un corto espacio de tiempo.
- Eficacia, porque se resuelve mediante un laudo sin necesidad de tener que recurrir a la vía judicial ordinaria, y no existe límite máximo o mínimo de la cuantía reclamada.
- Voluntariedad, porque ambas partes se someten libremente al sistema para quedar vinculadas a las resoluciones.
- Ejecutividad, porque los laudos - resoluciones arbitrales- son de ejecución obligada, como si se tratara de una sentencia judicial.
- Economía, porque su desarrollo implica unos costes muy reducidos.

En definitiva, los sistemas arbitrales permiten a las partes en conflicto, la resolución de las controversias de forma rápida y económica y sin necesidad de recurrir a los Tribunales de Justicia.

Por todo lo expuesto concluimos la necesidad de realizar una Ley de Arbitraje que contemple el contenido, la naturaleza, los objetivos y demás cuestiones pertinentes a esta figura. Las desavenencias de la Administración y el administrado tendrían mejor fin -y menos tedio- si los asuntos que los ligan se resolvieran por la vía del arbitraje.

El arbitraje puede decidirse en cualquier momento del procedimiento administrativo, siempre que las partes lo acuerden y con sujeción a lo dispuesto por el arbitrador.

6.2.- CONSTITUCIÓN HUMANA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN NICARAGUA

6.2.1.- Los funcionarios públicos en Nicaragua

Además del concepto que nos da la Ley de Integridad Moral de los Funcionarios y Empleados Públicos que ya hemos mencionado anteriormente, tenemos dos conceptos que nos ofrece el Anteproyecto de Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa de Nicaragua.

En su artículo 5 se estipula un concepto de funcionarios públicos entendiendo por éste a “toda persona natural que dirige la función pública por nombramiento para desarrollar carrera o por contratación temporal, que ocupan cargos de nivel de jerarquía correspondiente al servicio directivo”.

Ahora, el artículo 102 dice: “son funcionarios y empleados públicos de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, quedan vinculados a la Administración del Estado por una relación de empleo de carácter permanente”.

Tipos de personal al servicio de la Administración

Funcionarios de carrera

Son funcionarios que en virtud de un nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente, y bajo el principio de carrera (es decir, haber superado un proceso selectivo de oposición), se incorporan al servicio de la Administración y ocupan plazas dotadas con presupuestos establecidos para ello.

De aquí que la legalidad de su nombramiento, la permanencia de sus servicios y la forma de retribución son características distintivas de estos funcionarios.

Personal interino

Son aquellos que prestan servicios de carácter transitorio. Se rigen por el derecho administrativo y ocupan plazas que se hallan reservadas a los funcionarios de carrera.

Un interino puede ser nombrado:

Para cubrir transitoriamente plazas que han de ser ocupadas definitivamente por funcionarios de carrera (por ejemplo en espera de que se resuelva una convocatoria).

Para la realización de programas estrictamente temporales o para situaciones urgentes.

Para ocupar puestos de trabajo en sustitución de funcionarios que gocen del derecho de reserva de plaza y destino (por ejemplo una excedencia por maternidad).

El personal interino ha de cumplir los requisitos generales de titulación, etc. para ocupar ese lugar de trabajo.

Pierde la condición de interino cuando ya no son necesarios sus servicios.

Personal laboral

Son aquellos que, en virtud de un contrato de naturaleza laboral (es decir, se rigen por el derecho laboral), ocupan puestos de trabajo clasificados como tales.

Personal sujeto a otras leyes que regulan el ejercicio de sus actividades.

El nombramiento de los funcionarios públicos en Nicaragua

Se ha mencionado que la forma para iniciar la relación entre el Estado y sus servidores públicos esta constituida por el *nombramiento*, el cual podemos definir como el "acto jurídico formal en cuya virtud la Administración Pública designa a una persona como empleado o funcionario y la somete al régimen conocido como función pública.

Entendiendo al nombramiento como el acto final del procedimiento de designación iniciado con la selección de candidatos a un cargo público, basados en sistemas que fijan los requisitos específicos para el buen desempeño.

Clases de nombramientos

Sufragio directo

Aquellos que fueron elegidos por el voto directo del ciudadano (Presidente de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, etc.).

Decisión unipersonal

Un funcionario de rango superior decide a quien otorgar el nombramiento en atribución de sus facultades.

Decisión colegiada

Cuando el nombramiento se ve sometido a la decisión de otros funcionarios, tales como los miembros de la Asamblea Nacional, quienes eligen a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de ternas propuestas por el Ejecutivo.

En Nicaragua en lo que respecta a la selección de los funcionarios públicos, el sistema generalmente aplicado es el del nombramiento por la autoridad competente, este nombramiento puede efectuarse de forma libre, en el sentido de que al otorgarlo pueda elegir quien lo efectúa entre las personas que juzgue oportunas. Esta modalidad esta destinada sobre todo a los cargos políticos (ministros, subsecretarios, etc.)

El presidente elige a su gabinete de Gobierno Ministros y a los funcionarios que representan al país en el ámbito internacional. Esto se contempla en el artículo 150 y 151 de la Constitución Política de la República.

La Ley de Probidad de los Funcionarios Públicos establece la obligación del funcionario a declarar su patrimonio antes de aceptar el cargo para evitar actos de corrupción, esta declaración deberá hacerse por escrito, clara y detallada de los bienes de cualquier clase que integren su patrimonio personal, el de su cónyuge e hijos que están bajo su patria

potestad y las deudas u obligaciones pendientes de cumplir al momento de hacerse la declaración.

6.2.2.- Nuevos métodos de escogencia de los funcionarios públicos en Nicaragua

La selección de los funcionarios públicos requiere el tratamiento de dos cuestiones: la capacidad exigida para alcanzar esta condición y el sistema a seguir para efectuar la selección.

La Constitución Política de la República establece que para optar cargos públicos se requiere:

- a) Ser nicaragüense
- b) estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos
- c) haber residido en forma continua por cuatro años en el país.

Para la elección de ciertos cargos públicos se requiere que el individuo tenga determinada edad, en el caso de la Asamblea Nacional, para poder ser diputado se debe tener veintiún años o más, y haber nacido o haber tenido residencia por los últimos dos años en el Departamento o Región Autónoma por el cual se pretende salir electo. Para optar a la presidencia o vicepresidencia debe tenerse veinticinco años, también se debe tener esta edad para poder ser ministro, viceministro, presidente o director de entes autónomos y gubernamentales, embajadores y jefes superiores del ejercito y la policía.

Para los Magistrados del Consejo Supremo Electoral y la Corte Suprema de Justicia, la edad para ejercer el cargo es de treinta y cinco años y no deben ser mayores de setenta y cinco años a la fecha de la elección. Para poder ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia se establecen otros requisitos además de los anteriormente mencionados: no deben haber sido suspendido den en el ejercicio de la abogacía y del notariado mediante resolución judicial firme ni tampoco deben ser militares en servicio activo.

El Anteproyecto de Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa indica que las Administraciones Públicas seleccionarán su personal, de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso de oposición libre en la cual pueden participar tanto funcionarios y empleados internos de las instituciones, como candidatos externos a la Administración en los que se garantizan, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar incluyendo las pruebas prácticas que sean precisas y las demás pertinentes para demostrar sus conocimientos y experiencias acorde a los requerimientos del cargo.

Se dará la selección en base a los resultados obtenidos del proceso anteriormente mencionado para lo cual se ha de crear un Comité Técnico de Selección. Éste comité estará integrado por un delegado de la Dirección Superior de la Institución, uno de Recursos Humanos –el cual también desempeña funciones como Secretario Técnico del Comité -, el jefe inmediato superior de la vacante a ser ocupada e incluso dos funcionarios adicionales designados por la Dirección Superior con el mismo o mayor nivel de la vacante.

La Constitución también establece las limitaciones para ejercer a cargos públicos.

El Anteproyecto tiene como principios normadores: igualdad, mérito, capacidad, legalidad y equidad. Se aplica directamente a los funcionarios públicos civiles del Estado. Tiene un carácter supletorio respecto de todas las disposiciones legales y reglamentarias relativas a los funcionarios a los que no se aplica de forma directa cualquiera que sea la case de éstos y la entidad a la que presten sus servicios.

Se crea el Sistema de Información del Servicio Civil para facilitar una mejor administración de los recursos humanos y cargos de la Administración del Estado. Todos los nombramientos deben inscribirse en este sistema para su validez. Contiene normas de evaluación para los

funcionarios donde se establecen periodos probatorios para permanecer en el cargo y medidas disciplinarias para garantizar la competencia, aunque no contempla las clases de sanciones que serán aplicables a los funcionarios que incurran en faltas, el anteproyecto dice que esto ha de indicarse en su reglamento.

Consideramos que éste anteproyecto pretende garantizar el éxito de la tecnificación administrativa. En efecto, contiene disposiciones que permiten el acceso a través del concurso público, clasificación de los cargos administrativos así como los derechos y deberes de los funcionarios, aunque a nuestro parecer debieron haberse incluido normas que regulen detalladamente las retribuciones a los funcionarios y medidas sancionadoras.

TÍTULO VII CONCLUSIONES

El procedimiento administrativo en Nicaragua, regulado por la Ley 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo se ha constituido en una vía de la cual los particulares no hacen uso para reclamar sus derechos ante los actos de la Administración debido a la carencia de normas reguladoras de procedimientos administrativos. La Ley 290 fija facultades y obligaciones de los funcionarios pero no hay un procedimiento específico en la que los particulares puedan impugnar los actos de la Administración. Sí, encontramos en esta Ley dos tipos de recursos administrativos, el de revisión y el de apelación, que también están regulados en el Proyecto de Ley del Procedimiento Administrativo. A través de estos recursos los particulares hacen uso de sus derechos cuando se consideren perjudicados por los actos de los entes administrativos, previo a la vía contencioso - administrativa.

La Ley 290 habla de procedimientos administrativos, sin embargo en ella no se encuentran conceptos con éste carácter, donde deben exponerse las definiciones de actos administrativos, de recursos administrativos, responsabilidades de la Administración, etc.

La figura del silencio administrativo ha sido regulada en algunos textos legales que recientemente han salido en vigencia. La Ley 350, Ley de Regulación de lo Contencioso - administrativo en su artículo 2 inciso 19 se expone brevemente el concepto de silencio administrativo positivo. Antes de este texto, en la práctica administrativa había un vacío jurídico, pues no se sabía qué hacer ante la negligencia de la Administración. Sin embargo en el Proyecto de Ley de Procedimientos administrativos, el silencio administrativo aparece como una garantía para los administrados ante la omisión de respuesta en la resolución por parte de la Administración.

Hemos comentado antes que, además de la Ley 290, se han creado una serie de procedimientos que regulan materias específicas –cuestión que es usual- pero estas leyes muchas veces se contradicen, al establecer otros tipos de recursos, plazos diferentes y con otras formalidades.

Las normas de Derecho administrativo de los países latinoamericanos recogen un procedimiento administrativo que es diferente en cuanto a conceptos, tipos de recursos, etc., pero se logra expresar la verdadera naturaleza de los actos administrativos, su eficacia, firmeza, etc. Debe notarse que en estos procedimientos se recogen normas muy completas sobre los actos, principalmente en el Procedimiento peruano y costarricense; normas que pueden servir para la interpretación de los actos. De los procedimientos estudiados, pudimos constatar que el peruano es el más completo. En éste se enuncia todo el régimen jurídico de los actos administrativos, un procedimiento propiamente dicho bastante acertado y una vía de revisión de los actos que garantiza a los administrados el buen uso de sus derechos e intereses.

A pesar de que nuestras leyes son redactadas atendiendo a las normas españolas, puede decirse que el procedimiento administrativo español está bien estructurado y organizado pero son más afines con nuestra realidad, los procedimientos de los países latinoamericanos.

Generalmente, el procedimiento administrativo posee una cantidad de normas que hacen de su contenido algo extenso, pues en éste tienen que regularse todas las figuras, instituciones y demás aspectos de los actos administrativos; así como establecer disposiciones que instituyan garantías, derechos, deberes, obligaciones y sanciones en su caso, a los administradores y a los administrados para que se incoe el procedimiento con mayor eficacia y efectos jurídicos reales que velen por el beneficio de los administrados. Asunto éste que hasta ahora no ha sido exitoso en los procedimientos administrativos actuales en nuestro país.

Del procedimiento administrativo establecido en el proyecto que analizamos, debemos comentar que es muy precario en lo que al régimen jurídico de los actos, los derechos, garantías de los administrados y responsabilidades de los funcionarios administradores.

Sobre literatura jurídica de los actos administrativos no encontramos bibliografía nicaragüense suficiente para suplir los vacíos jurídicos que se encuentran en el Proyecto, pero sí bastó la doctrina y el derecho localizado en textos de otros países.

El concepto de acto administrativo está ausente en el Proyecto, no hay régimen jurídico de éste; sí se expresan algunas figuras, tales como la revocación, la nulidad, la firmeza y la eficacia del acto.

Únicamente existen dos recursos en la vía administrativa: el recurso de revisión y el recurso de apelación. El recurso de apelación tiene un carácter particular; pues se interpone cuando ha sido negado el recurso de revisión. Nuestra legislación es la única que contempla el recurso de apelación con ese carácter. En el procedimiento panameño el recurso de apelación es un medio de impugnación y con él se puede revocar, aclarar, modificar o anular la decisión de la autoridad de primera instancia.

El procedimiento administrativo debe ser lo más expedito posible, los términos y plazos consagrados en el proyecto no cumplen con el principio de celeridad que en su artículo 11 se menciona. Realmente en Nicaragua los procedimientos son demorados y están sujetos a las negligencias tanto de los funcionarios como de los particulares. Aunque se establezcan plazos cortos en las leyes, la práctica forense no se presta a que los procedimientos se realicen de forma rápida y eficaz por razones de economía e impericia de los funcionarios. No todos los preceptos del Proyecto de Ley están incorrectos, el objeto y la finalidad cumplen con su naturaleza.

El proceso arbitral es una buena alternativa en la solución de conflictos administrativos, de esta manera los procesos se resolverían de manera expedita, flexible, sin mayores gastos

económicos, sin involucrarse en procedimientos tediosos; los acuerdos estarían supuestos a la voluntad de las partes. Ello dependiendo también de la gravedad del acto administrativo que se pretende impugnar. Pero esto es materia de otro estudio pues apenas estamos contando con la posibilidad de instaurar un procedimiento administrativo que cumpla con los principios básicos. El arbitraje ha constituido hasta ahora una de las instituciones jurídicas con mayor relevancia en los juicios civiles para dar una pronta resolución a las desavenencias. Los conflictos administrativos entre los particulares y las entidades, no estarían ajenos a este tipo de solución cuando el fin del Derecho es la tutela de los bienes jurídicos y el bien común.

Sobre el personal al servicio de la Administración debemos decir que el régimen de selección –hasta ahora- es inapropiado, principalmente el de los Ministros, porque son elegidos por el Presidente de la República, quien no tiene criterios específicos, sino que selecciona al personal de las carteras ministeriales sujeto a su discrecionalidad. El Anteproyecto de Ley de Carrera Civil y Administrativa contiene preceptos que permiten la escogencia de funcionarios según ciertos criterios donde deben aplicar por concurso de oposición y en el que pueden participar los particulares. Y aunque la elección de otros funcionarios, tales como Diputados es por voto popular, sabemos que no todos los nicaragüenses tienen el acceso o la posibilidad de optar por un cargo de esta naturaleza. Mientras no se ejecuten leyes o se reglamenten las mismas estableciendo una forma organizada y eficaz de elección de funcionarios públicos no habrá un personal calificado, justo y eficiente al servicio de la Administración. Un personal con tales características permitiría que el Administrado goce de las garantías procedimentales, el buen funcionamiento del proceso y por tanto una pronta respuesta para los recurrentes.

TITULO VIII RECOMENDACIONES

Las recomendaciones del presente trabajo estriban en la sugerencia de una reforma al Proyecto de Ley de procedimiento administrativo. Por lo que, los aspectos que aquí se mencionan deberían incluirse en el Proyecto de Ley. Éste nuevo Proyecto deberá contener los conceptos, figuras jurídicas y demás regímenes que hacen falta en el Proyecto que ya conocemos.

Consagrar los principios fundamentales del procedimiento administrativo tales como el de legalidad.

Que se establezca un régimen jurídico estricto de los actos administrativos en el que se incluya el concepto de acto administrativo, los requisitos de validez, la manifestación, la motivación y la eficacia del acto.

Debe aclararse quiénes pueden ser sujetos en el Procedimiento administrativo, quiénes se consideran administrados, la capacidad procesal de éstos, exposición de los derechos y deberes generales de los administrados, así como incluirse la intervención de los terceros administrados.

Es importante regular las cuestiones de competencia, su limitación, cómo determinar la competencia, los cambios de competencia, la incompetencia, la delegación de competencia y la delegación de firma.

Los administradores también tienen deberes y obligaciones respecto de los administrados, es de hacer notar esto en el Proyecto de Ley a elaborarse, para que los funcionarios actúen conforme a Derecho.

En el artículo 23 del Proyecto se menciona la vía de hecho pero no se expresa en qué consiste una vía de hecho; esto debe incluirse en una Ley de Procedimiento administrativo.

La nulidad y la anulabilidad están reguladas en el artículo 27, deben añadirse los efectos y los alcances de la nulidad y una disposición que trate sobre la nulidad parcial.

La notificación es un acto de ineludible cumplimiento, debe expresarse la obligación de notificar, y muy importante enunciar el contenido de la notificación.

Puede que las notificaciones sean defectuosas y por tanto el administrado se vea afectado ante ello; en tal caso la notificación no produce sus efectos; señalarse este aspecto es de mucha relevancia para el buen funcionamiento del proceso.

El artículo 30 trata sobre la irrevocabilidad de los actos, sin embargo no se especifican las razones por las que los actos se pueden revocar y las circunstancias de la revocación. Debe incluirse la posibilidad de interponer los recursos de Ley en contra de la decisión de revocatoria.

Hay que contemplar la posibilidad de que el escrito de petición se pierda, dañe o extravíe, en este caso es necesario que se presente un nuevo escrito con igual contenido que el anterior.

La adopción de medidas provisionales facilita la eficacia de la resolución que el Administración pretende realizar. Siempre y cuando estas medidas no afecten a los interesados, el órgano administrativo puede valerse de tales medidas. Hay que incluir disposiciones que traten sobre las medidas provisionales.

Para que no haya confusiones en el proceso, es necesaria la organización en un solo expediente; esto con el fin de tener todas las actuaciones reunidas y tener un orden cronológico de las mismas.

Los plazos y términos obligan tanto a la Administración como al administrado; procurando siempre que el proceso se efectúe a favor del Administrado, los plazos para los particulares deben incluir solamente los días hábiles y los plazos para la Administración incluyen los días inhábiles.

Es imperativo expresar cuándo comienza el cómputo de los plazos a lo que nosotros recomendamos que deberá empezar a partir del día hábil siguiente de aquel en que se haya hecho la notificación o publicación del acto.

Los plazos pueden ser prorrogados hasta en una mitad más cuando los administrados demuestran los motivos que ameriten tal petición y no hayan obrado la mala fe. Si bien es cierto que perseguimos la brevedad en el procedimiento, hay momentos en que los interesados no pueden incoar los procedimientos establecidos ya sea por razones de economía o de mala asesoría; la prórroga en los plazos sería una garantía para el buen funcionamiento del procedimiento.

También pueden verse suspendidos los plazos, esto en el caso de fuerza mayor. Existe fuerza mayor cuando la Administración ha puesto obstáculos o ha negado el acceso al expediente. Debe especificarse este precepto, para que no haya error en la interpretación del artículo en cuanto qué se considera fuerza mayor.

La autoridad administrativa tiene la posibilidad de adoptar medidas cautelares que estime oportunas, con carácter provisorio y mediante decisión motivada, mientras no haya riesgo en emitir una resolución eficaz. Sobre las medidas cautelares hay que establecer algunos límites, pues se trata de otorgar derechos a los administrados y no a la Administración.

La celeridad y la tramitación del procedimiento en un solo expediente, tienen íntima relación.

La celeridad implica una impulsión simultánea, el expediente único, un solo procedimiento.

El procedimiento no podrá verse suspendido cuando se susciten cuestiones incidentales. Los incidentes demoran el proceso, pero es aconsejable que el procedimiento siga su curso cuando estos son interpuestos.

La Administración tiene la posibilidad de optar por los actos de instrucción con el fin de determinar el conocimiento y la comprobación de los hechos que afecten el pronunciamiento de la resolución.

Las alegaciones que pueda formular el administrado, deberán hacerse en cualquier momento del procedimiento, así como el aporte de documentos con el fin de enriquecer o favorecer una adecuada resolución.

En el Proyecto no observamos la notificación del periodo probatorio al respecto, se debe adjuntar disposiciones que regulen esto

Con relación a los informes, hay que incorporar su presentación, evacuación y la omisión. Otorgamos a los informes mayor importancia porque en ellos se plasma la opinión de los funcionarios, que puede influir en la formulación de la resolución.

El fin del procedimiento no aparece literalmente escrito, sin embargo, en un capítulo deben ordenarse las formas de terminación, en la que se incluye, la resolución, el silencio, la renuncia, el desistimiento y la caducidad.

La ejecutoriedad del acto administrativo debe ser una figura que beneficie a los administrados, pues estos tienen el derecho –una vez resuelta la petición- a que la Administración ejecute lo solicitado.

Para la ejecución forzosa deben redactarse algunas condiciones sin las que no puede realizarse, así como el momento en que se presenten.

En materia de recursos administrativos, deben ordenarse en un capítulo todo lo pertinente a éstos: concepto, tipos de recursos, requisitos, presentación de nuevas pruebas, suspensión de la ejecución, causales de interposición y la resolución.

El agotamiento de la vía administrativa se pone de manifiesto cuando ha habido resolución negativa en el recurso de apelación. Hay que especificar que la vía administrativa se agota cuando se hubieren utilizado los recursos, cuando se produzca el silencio administrativo –que también pone fin al procedimiento- y cuando el acto es declarado nulo.

El título de los procedimientos especiales es de necesario régimen jurídico, pues regula las sanciones a los administrados cuando hayan incurrido en alguna infracción administrativa, es

decir en virtud de su carácter de administrado; y el procedimiento para determinar las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Sugerimos que se apruebe la Ley de Carrera Civil y administrativa, complemento del Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo, para que el funcionamiento del procedimiento sea de mejor certeza jurídica y cambien las estructuras y la organización de los Ministerios y el resto del personal al servicio de la Administración.

Demás está decir la pronta aprobación de una Ley de Procedimientos administrativos cuando en este trabajo exponemos las razones que la motivan.

Una Ley de Procedimientos administrativos sería la que regule directamente esta materia, por lo que leyes tales como la Ley 290 y 350 servirían de complemento y se derogarían en las disposiciones que se contraríen a ella.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Andre de Laubadere. **Traité élémentaire de Droit Administratif**. 5ª . Ed., París, T 1º.
- 2.- Alessi, Renato. **Instituciones de Derecho Administrativo**. Tomo I. Editorial Bosh. Barcelona. 1968.
- 3.- Álvarez Gendín, Sabino. **Derecho Administrativo**. Tomo II. Editorial Bosh. Barcelona. 1967.
- 4.- Arríen Somarriba, Juan Bautista. "El procedimiento administrativo y el Procedimiento Contencioso - administrativo en Nicaragua". **Revista de Derecho de la Universidad Centroamericana (UCA)**. No. 2 del 2000.
- 5.- Boquera Oliver, José María. **El Silencio Administrativo**. Enciclopedia Jurídica Básica. Editorial Civitas. Madrid. 1995.
- 6.- Boquera Oliver, José María. **La naturaleza de la denegación y del otorgamiento Presunto en la Protección Jurídica del Ciudadano**. Tomo I. Editorial Civitas. Madrid. 1993
- 7.- Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Tomo VI. Editorial Heliasta. Buenos Aires. 1996
- 8.- Carnelutti. **Instituciones del nuevo proceso civil italiano**. Traducción de Guasp. Barcelona. 1942.
- 9.- Calamandrei. **Processo e democrazia**. Editorial Padua. Italia. 1954.
- 10.- Capitant, Henri. **Vocabulario Jurídico**. Buenos Aires. 1961.
- 11.- Cosculluela Montaner, Luis. **Manual del Derecho Administrativo**. Editorial Civitas. Madrid. 1993.
- 12.- Cuevas. **La teoría jurídica del administrado**. Revista de Derecho Público. No 3. Año 1.
- 13.- Castro. **El método en el Derecho administrativo**. Revista de Administración pública. No. 22. Pág. 45 y ss. México. 1971.
- 14.- Enciclopedia Jurídica Ameba, 1963, Tomo XVII, p. 561.
- 15.- Entrena Cuesta, Rafael. **Curso de Derecho Administrativo**. Volumen I. "Organización Administrativa". Editorial Tecnos. Madrid. 1995.

- 16.- Entrena Cuesta, Rafael. **Curso de Derecho Administrativo**. Volumen II. Editorial Tecnos. Barcelona. 1985
- 17.- Escola, Héctor Jorge. **Tratado General del Procedimiento Administrativo**. Editorial de Palma. Buenos Aires. 1968.
- 18.- Flavio Escorcía, Jorge. **Derecho Administrativo**. Primera Parte. Editorial Universitaria, UNAN, León. 2002.
- 19.- Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa. México. 1990.
- 20.- Frágola, Gilberto. **Manuale di Diritto Amministrativo**. Nápoles. Italia. 1948.
- 21.- Fernández de Velasco. **El silencio en los actos administrativos**. Variaciones de Derecho y Política. Barcelona. 1932.
- 22.- Fernández Rodríguez. **Algunas Reflexiones sobre las Formas Indirectas de Incumplimiento por la Administración de la Sentencia de los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa**. Madrid. 1980
- 23.- Garrido Falla, Fernando. **Tratado de Derecho Administrativo**. Volumen I. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1960.
- 24.- Garrido Falla. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo III. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1963.
- 25.- Garrido Falla, Fernando. **La Llamada Doctrina del Silencio Administrativo**. Revista de Administración Pública. Número 16. Madrid. Enero - abril. 1955.
- 26.- García - Trevijano Garnica, Ernesto. **El silencio Administrativo en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común**. Editorial Civitas. Madrid. 1996.
- 27.- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás. **Curso de Derecho Administrativo II**. Cuarta Edición. Editorial Civitas. Madrid. 1996
- 28.- González Pérez, Jesús. **Procedimiento Administrativo Federal**. Ediciones Civitas. Madrid. 1994.
- 29.- González Pérez, Jesús. **El procedimiento administrativo**. Ediciones Civitas. Madrid. 1977.
- 29.- González Pérez, Jesús. **Manual de Procedimiento Administrativo**. Primera Edición. Ediciones Civitas, Madrid, España. 2000.
- 30.- González Pérez, Jesús. **Manual de Derecho Procesal Administrativo**. Ediciones Civitas. Segunda Edición. Madrid 1992.

- 31.- González Pérez, Jesús. **Los Recursos Administrativos**. Segunda Edición. Madrid. 1969
- 32.- González Pérez Jesús. **El administrado**. Editorial Civitas. Madrid. 1956
- 33.- Gordillo, Agustín. **La apertura a prueba en el procedimiento administrativo**. Revista de Administración Pública. Buenos Aires. 1961.
- 34.- Gordillo, Agustín. **Procedimientos y recursos administrativos**. Segunda Edición. Ediciones Matchi. Buenos Aires. 2000.
- 35.- García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás - Ramón. **Curso de Derecho Administrativo**. Tomo II. Segunda Edición. Editorial Civitas. Madrid. 1986
- 36.- Guerrero, Omar. **Introducción a la Administración Pública**. Editorial Harla. México. 1985.
- 37.- González Navarro. **La llamada caducidad del procedimiento**. Revista de Administración Pública. No 45
- 38.- González Navarro. **La prueba en el procedimiento administrativo**. Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid. 1969
- 39.- González Navarro. **Los informes administrativos**. Organización y procedimientos administrativos. Madrid. 1975
- 40.- Gómez Orbaneja. **Derecho Procesal Administrativo**. Segunda edición. Tomo II. Madrid. 1966.
- 41.- Guicciardi. **La giustizia amministrativa**. 3ra Edición. Editorial Papua. Italia. 1954.
- 42.- Ibáñez, Frocham, Manuel. **Tratado de los Recursos en el Proceso Civil**. Cuarta edición. 1970.
- 43.- Juso. **Motivi e motivazione nel procedimento amministrativo**. Milán. 1963
- 44.- López, Cairo Manuel. Revista Encuentro número 11. Universidad Centroamericana (UCA). **Concepto y naturaleza del procedimiento administrativo**. 1977.
- 45.- López Nieto. **El procedimiento administrativo**. Barcelona. 1960.
- 46.- Martínez Morales, Rafael. **Derecho Administrativo**. Biblioteca. Diccionarios Jurídicos Temáticos. Volumen 3. Editorial Harla. México. 2000.
- 47.- Martín Mateo, Ramón. **Manual de Derecho Administrativo**. Cuarta Edición. Editorial Comercial Malvar. Madrid 1979.

- 48.- Mesa Segura. **Participación de los Administrados en la Obra de la Administración.** Boletín de la Universidad de Granada. Números 22 y 23 (febrero y abril) .1933.
- 49.- Montiel. **Relieve y función del administrado.** Revista de Derecho, XI. Nos 43 y 44. Julio-Diciembre. México. 1961.
- 50.- Nava Negrete, Alfonso. **Derecho Procesal Administrativo.** Editorial Porrúa. México. 1959.
- 51.- Olivera Toro, Jorge. **Manual de Derecho Administrativo.** Editorial Porrúa. México. 1988.
- 52.- Parada, Ramón. **Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.** España. 1999.
- 53.- Pound, Roscoe. **Administrative Procedure Legislation.** For the "Minority Report". American Bar Association Journal. XXVI. E.E.U.U.1941.
- 54.- Rizo Oyanguren, Armando. **Manual Elemental de Derecho Administrativo.** Editorial Universitaria. UNAN, León. 1997.
- 55.- Royo Villanova. **El procedimiento administrativo como garantía jurídica.** Revista de Derecho No 48. Madrid. 1964.
- 56.- Stassinopoulos. **Traité des Actes Administratifs.** París. 1954
- 57.- Sanduli. **Il procedimiento amministrativo.** Milán. 1959
- 58.- Villar y Romero, José María. **Derecho Procesal Administrativo.** Revista de Derecho Privado. Madrid. 1944.
- 59.- ZANOBINI, G. **Curso de Derecho Administrativo.** T.1º Buenos Aires. 1959.

Leyes

Nacionales

- 1.- Constitución General de la República de Nicaragua.
- 2.- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinaria del 1º de julio de 1961.Venezuela.
- 3.- Decreto N° 71-78. Reglamento a la Ley 290. Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo. Gaceta 205 y 206 del 30 y 31 de octubre respectivamente, de 1998.
- 4.- Ley 350. Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-administrativo. Gaceta número 140 y 141 del martes 25 y miércoles 26 de julio, respectivamente, del año 2000.
- 5.- Ley de Integridad Moral de los Funcionarios Públicos. Decreto 39, Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional. Nicaragua. 9 de Agosto de 1979
- 6.- Ley No 339, Gaceta No 69 del 6 del abril del 2000.
- 7.- Ley No. 261, del 26 de Agosto de 1997
- 8.- Ley No. 339, Gaceta No. 69, del 6 de abril del 2000

Extranjeras

- 1.- Ley número 38, del 31 de julio del 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta Disposiciones Especiales. Asamblea Legislativa. Ciudad de Panamá.
- 2.- Ley 30/1992 del 26 de noviembre: Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de España.
- 3.- Ley de Procedimiento Administrativo General de Perú. Ley No 27444. Casa de Gobierno. Lima. Perú. 10 de abril del 2001
- 4.- Ley General de la Administración Pública. Ley N° 6227 del 2 de mayo de 1978. Costa Rica
- 5.- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinaria del 1º de julio de 1961.Venezuela
- 6.- Ley N°. 19.549. Reglamentación de Procedimiento Administrativo. Decreto 1.759/72. Promulgadas el 3 de abril de 1972. Argentina

7.- Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994, reformada y adicionada por decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1996, y 19 de abril y 30 de mayo del 2000. Estados Unidos Mexicanos.

8. Constitución Política de España.

Otros documentos

1.- Comentario a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y del Organismo Municipal. **Revista de Derecho Público**. Número 18. Editorial jurídica venezolana. Caracas. 1984.

2.- Comentario encontrado en el sitio web de la Revista Judicial Ecuatoriana. Benalcázar Guerrón, Juan Carlos. **Vicisitudes del silencio administrativo**. Revista Judicial. Diseñado por el Diario La Hora. Quito. Ecuador. Julio. 2001.

3.- Sentencias del 5 de mayo de 1988, **Caso Redimaq**. Sala Político - Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. República de Venezuela.

4.- Comentario abordado por el jurista Escobar en una sentencia del 6 de febrero de 1958. Madrid.