

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNAN-LEÓN



MONOGRAFÍA PREVIO A OPTAR AL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

**REGULACIÓN CONSTITUCIONAL
DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN NICARAGUA
Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS**

AUTORES:

Br. Sergio Luis Quiroz Poveda

Br. Rosa Iraniet Ramírez Beltrán

TUTOR:

Dr. Jorge Flavio Escorcía

León, Marzo de 2008

ÍNDICE

Pág. N°

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

INTRODUCCIÓN.....1

CAPÍTULO I: SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

- Concepto de Silencio Administrativo.....3
- Diferencia entre Acto Administrativo y Omisión.....5
- El Acto Presunto y el Silencio Administrativo.....6
- Clasificación del Silencio Administrativo.....8
- Clasificación de Recursos Administrativos en Nicaragua.....9
- Antecedentes Constitucionales del Silencio Administrativo en Nicaragua.....13
- Silencio Administrativo en las disposiciones Constitucionales vigentes y sus reformas.....26

CAPÍTULO II: SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LEGISLACIÓN NICARAGÜENSE

- Declaración Universal de Derechos Humanos.....32
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.....33
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.....33
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.....34
- Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo.....34
- Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.....36
- Ley de Contrataciones del Estado.....36
- Ley que Regula la Contratación de los Servicios de Profesionales y Técnicos Nicaragüenses en los Programas y Proyectos del Sector Público

que se Financian con Fondos Provenientes de Gobiernos u Organismos Internacionales.....	37
- Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa Municipal.....	37
- Ley Especial para el Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados.....	38
- Ley de Carrera Judicial.....	39
- Ley de Solvencia Municipal.....	39
- Código Tributario de la Republica de Nicaragua.....	40
- Ley General de Cooperativas.....	41
- Ley de Acceso a la Información Pública.....	42

CAPÍTULO III: SILENCIO ADMINISTRATIVO EN PAÍSES DE IBEROAMÉRICA

- México.....	45
- España.....	48
- Guatemala.....	51
- Chile.....	54
- Costa Rica.....	56

CONCLUSIONES.....	59
--------------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA.....	63
--------------------------	-----------

DEDICATORIA

De manera principal dedico este trabajo monográfico a DIOS quien teniéndolo todo, dio la vida de su amado Hijo con el fin de darnos a cada uno de nosotros, Vida Eterna.

Aunque no la puedo igualar a Dios se la quiero dedicar también a mí querida Madre, quien sea sacrificado tanto para darme la oportunidad de profesionalizarme.

A mí Padre porque me a ayudado a ser una persona de bien con sus consejos y ejemplo.

A mí hermana quien es estudiosa y a estado allí ayudándome cuando la he necesitado.

Y a mí esposa por su apoyo.

Sergio Luis Quiroz Poveda

Quiero dedicar el presente trabajo Monográfico en primer lugar a DIOS por darme la sabiduría necesaria y la paciencia para culminar con esta etapa de mi vida.

En segundo lugar a mis Padres por incentivarme, apoyarme, darme amor y decirme sigue adelante, cada vez que sentía que no podía más y por estar ahí cada vez que los necesite en el transcurso de mi carrera.

A mis hermanos por estar ahí cuando los necesite especialmente a mi hermanito Eduardo Fabio Ramírez Beltrán que esta en el cielo y que sé que se sentiría muy orgulloso al saber que su hermana es casi una Abogada.

Y a mis amigos por estar cerca cada vez que los necesite.

Rosa Iraniet Ramírez Beltrán

AGRADECIMIENTO

No puedo dejar de agradecerle a Dios por darme vida, sabiduría y fortaleza para llegar a esta etapa de mí vida.

A mis Padres y hermana por el apoyo incondicional que me han brindado.

Y por supuesto a mí Tutor Dr. Jorge Flavio Escorcía quien con su experiencia, conocimiento y sinceridad nos ha dirigido a obtener el presente trabajo; a quien no solo veo como un maestro, sino como un amigo.

Sergio Luis Quiroz Poveda

Primeramente a DIOS que es el causante de que yo haya llegado hasta esta etapa de mi vida.

A mi familia por estar ahí cada vez que los necesite.

A mis amigos por ayudarme cada vez que los necesite.

A nuestros maestros que con su dedicación y sabiduría nos transmitieron los conocimientos necesarios para nuestra formación como profesionales.

Y muy especialmente a nuestro Tutor Dr. Jorge Flavio Escorcía que con esmero y paciencia nos oriento para que este trabajo fuera lo mejor posible.

Rosa Iraniet Ramírez Beltrán



INTRODUCCIÓN

En el siguiente trabajo monográfico abordamos la Regulación Constitucional del Silencio Administrativo en Nicaragua y sus consecuencias Jurídicas con la finalidad de dar a conocer un poco más sobre la garantía procesal que representa el silencio administrativo cuando el Estado se mantiene en inactividad frente a las peticiones de los ciudadanos; creemos necesario que a los administrados se les proteja de los abusos, imprudencia, omisiones o desobediencia a la norma jurídica por parte de los funcionarios del Estado, por ello en esta monografía mostramos una serie de normas y recursos que podrían servir como mecanismos jurídicos para hacerle frente al Estado cuando arremete o viola los derechos de los ciudadanos.

Para mejor comprensión del presente tema lo hemos dividido en tres capítulos: el primero se ha denominado “Silencio Administrativo en la Constitución Política”, en el cual hacemos una introducción de los que se entiende por silencio administrativo y su clasificación, mencionamos algunos recursos administrativo de nuestro país, realizamos un análisis de los antecedentes constitucionales en los que se regula el silencio administrativo, partiendo desde la primer constitución Política del primer Estado de Nicaragua hasta la que hoy se encuentra en vigencia y realizamos también un análisis de las normas constitucionales vigentes, que regulan la figura del silencio.

El segundo capítulo se denomina “Silencio Administrativo en Legislación Nicaragüense” en el cual mostramos una diversidad de normas legales en donde se le da diferente abordaje al silencio administrativo, ya que en algunas leyes cuando el funcionario no dicta resolución en el plazo correspondiente, consideran que esa inactividad deberá ser tomada como una resolución favorable al ciudadano y en otras ocurre todo lo contrario, ya que consideran que la inactividad de resolver es una respuesta negativa.



Por ultimo el tercer capitulo se denomina “Silencio Administrativo en países de Iberoamérica” en este capitulo hacemos una comparación de nuestro ordenamiento jurídico con algunos países de Iberoamérica con el fin de conocer las diferencias y semejanzas que existen en cuanto a la regulación del silencio administrativo para lograr conocer algunas ventajas y desventajas jurídicas que tienen los administrados en nuestro país.

Creemos necesario que el ciudadanos conozca un poco sobre los medios de defensa que puede hacer uso contra las agresiones del Estado y en especial sobre la garantía jurídica que representa el silencio administrativo, ya que este legitima al interesado para hacer uso de los recursos correspondientes ante los órganos jurisdiccionales con el fin de que se les subsanen los derechos violados por la Administración Publica.



CAPÍTULO I

SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

- Concepto de Silencio Administrativo

Al versar como tema central de este trabajo “la regulación del silencio administrativo en la Constitución Política y sus consecuencias jurídicas”, se nos hace necesario conceptualizar esta figura jurídica para tener una idea clara de lo que iremos abordando en el desarrollo del mismo.

Para el Dr. Rafael Entrena Cuesta¹ “En sentido vulgar y etimológico habrá Silencio Administrativo cuando la Administración no responde a consultas, peticiones, reclamaciones, quejas, recursos, etc., que le puedan ser planteados... En sentido riguroso solo puede hablarse de Silencio Administrativo cuando el ordenamiento jurídico, ante la falta, dentro del plazo para ello establecido, de un pronunciamiento que la administración tiene el deber de efectuar, presume –automáticamente o previa denuncia de la mora- existencia de un acto – generalmente negativo y excepcionalmente positivo- como medio para salvaguardar los derechos e intereses de quienes formulan las peticiones, reclamaciones o recursos no resueltos, o en aras de la celeridad y eficacia administrativa.

Para Eduardo García de Enterría² el silencio administrativo es la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la Ley sustituye por si 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.

¹ Entrena Cuesta Rafael, Curso de Derecho Administrativo, cuarta edición, Tecnos S.A.-Madrid, 1973, pág. 516.

² García Enterría Eduardo, Fernández Tomas-Ramón, Curso de Derecho Administrativo I, Civitas S.L., 10ª edición, 2000, pág. 590.



Según Guillermo Cabanellas de Torres³ en la jurisdicción administrativa, el silencio de la autoridad, ante una petición o recurso, se considera negativo al transcurrir el plazo de días o meses fijado en cada supuesto; y ello permite actuar en la vía judicial o contenciosa-administrativa.

Según Emilio Fernández Vázquez⁴ “habrá silencio de parte de la Administración Pública cuando ésta observe una actitud meramente pasiva, ambigua, de abstención, de inercia, respecto de una conducta que requiere una manifestación o pronunciamiento concreto...”

La razón de ser del silencio administrativo, la cual podría verse como la fundamental, no es otra que la de buscar asegurarle al administrado el derecho a una garantía jurisdiccional, el acceso a un debido proceso en los órganos jurisdiccionales, todo esto apegado a lo que establecen las normas jurídicas de nuestro país; o bien buscar se garantice la efectividad de otros derechos de carácter constitucional o sustantivos que pueden resultar violados o afectados por la inactividad de la Administración Pública. Lográndose de esta manera, que aun con la inactividad, la Administración cumpla con el deber de dictar una resolución, terminando así el procedimiento administrativo.

Es necesario para el cumplimiento de todo esto que exista una norma previa en el ordenamiento jurídico que regule esta figura y que la petición o solicitud haya sido hecha ante la institución o autoridad competente siguiendo el procedimiento previsto en la ley.

Es decir que cuando la administración Pública no resuelva dentro de los plazos establecidos por la norma jurídica, cuando no actué se producirá el Silencio Administrativo, que es un hecho jurídico. Es necesario tener claro la diferencia que existe entre lo que es inactividad de la administración pública y silencio administrativo la primera se dará siempre y cuando la administración pública

³ Cabanellas de Torrez Guillermo, *Diccionario Enciclopédico Usual*, Heliastro SRL, 21ª edición, 1989, pág. 425.

⁴ Fernández Vázquez Emilio, *Diccionario Derecho Publico*, Ed. Astrea 1981.



incumpla en realizar algo que esta obligada a hacer, mientras que la segunda se dará siempre y cuando exista una inactividad por parte de la administración publica en resolver una petición en el tiempo que la norma jurídica lo a establecido

Se puede decir que el Silencio Administrativo esta compuesto por los siguientes elementos: a) La solicitud del Administrado ante la Administración Pública o bien el recurso contra la resolución que le causa perjuicio; b) Inactividad de la Administración para dar una resolución; c) Vencimiento del plazo establecido en la ley para dictar una resolución de lo pedido; d) Presunción de que existe una resolución administrativa producto de la omisión, ya sea a favor o en contra de lo pedido.

- *Diferencia entre Acto Administrativo y Omisión.*

El acto administrativo formalmente es aquel realizado de manera legítima por la administración pública, mientras que materialmente es el que limita sus efectos a situaciones jurídicas concretas; de manera que el acto administrativo consta de varios elementos como lo son: manifestación de la voluntad, objeto, motivo, fin y forma.

Es decir que el acto Administrativo es el efectuado por la Administración pública en cumplimiento de los fines del Estado establecidos en la norma administrativa, el cual viene a crear un efecto de derecho, personal y expedita.

Según Guillermo Cabanellas: Omisión es la abstención de hacer, es la inactividad o quietud, abstención de decir o declarar algo; silencio; reserva; ocultación, olvido, descuido. Falta del que ha dejado de hacer algo conveniente, obligatorio o necesario en relación con una cosa. Lenidad, flojedad del encargo de algo.

En cuanto a la diferencia podemos concluir que tanto el acto administrativo como la omisión de la administración son polos opuestos, el primero es un hacer o cumplir con una obligación y el segundo es una abstención de hacer algo o no cumplir con una obligación, no obstante ambas figuras tienen gran importancia



para el administrado en cuanto representan una garantía para que les reconozcan los derechos que le han sido negado u otorgados en su caso por la Administración Pública.

Normalmente un acto de la administración que lesiona derechos a los ciudadanos, legitima al ciudadano a recurrir administrativamente o judicialmente para obtener una resolución que subsane la lesión, la excepción a esto, es que la administración no dicte ningún acto que otorgue o niegue expresamente lo solicitado por el ciudadano, quedando este por ende en indefensión frente a la omisión de la administración. En la búsqueda de una solución de esta situación es que se ha optado por presumirse que dicha omisión tiene el valor de una resolución negativa, a lo que Gabino Fraga⁵, dice: “Para evitar ese resultado (*el de la indefensión*), la doctrina se ha inclinado preponderantemente a la solución de que si en el termino señalado por la ley la administración permanece en silencio debe, a falta de disposición expresa, presumirse que hay una resolución negativa y se ha considerado que esta es la única solución razonable puesto que con ella queda a salvo el principio de que solo la administración administra, de tal manera que no viniendo el acto positivo solo resta interpretar el silencio como un a garantía”.

De manera que el silencio administrativo negativo y positivo son garantías procesales para el administrado, ya que permiten acudir a los órganos jurisdiccionales a reclamar los derechos que le han sido lesionados u otorgado en su caso.

- *El Acto Presunto y el Silencio Administrativo*

La causa principal por la cual ha sido de gran importancia la regulación del Silencio Administrativo es que a través de éste, los órganos administrativos evadían la obligación de resolver, no dictaban un acto administrativo resolviendo la petición del particular y lo dejaban en indefensión; ahora que esta figura esta

⁵ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 30ª edición, Editorial Porrúa, S.A., Mexico, 1991, pág. 273.



regulada en nuestro ordenamiento jurídico, se podría afirmar que existe en nuestro país dos formas de exteriorización del acto administrativo:

1. Modo Expreso: El acto expreso será aquel producido dentro del plazo previsto por la ley, en las formas establecidas por esta, como son las resoluciones propiamente dichas en la que la autoridad se ha pronunciado positiva o negativamente sobre la petición del particular.
2. Modo Presunto: El acto presunto se produce una vez que ha sido agotado el plazo previsto por la ley para cumplir la obligación de dictar una resolución o cuando la Administración Pública ha quedado en inactividad en el procedimiento.

Con el acto presunto se busca otorgar valor jurídico a una ficción jurídica, para que no resulten lesionados los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos que necesitan de una resolución administrativa.

El acto presunto es producto del silencio administrativo o bien es una consecuencia jurídica de la omisión de la Administración, el cual (acto presunto), podría decirse que tiene el valor de una respuesta dada por la administración de manera expresa, que a su vez viene a ser para el administrado como una garantía que busca evitar que este (el administrado), permanezca perpetuamente esperando de una respuesta cuando la Administración Pública permanezca inactiva; aunque dicho acto presunto no es un acto administrativo propiamente dicho, provoca una respuesta que podría ser estimando o desestimando la petición del particular, asimilándolo de esta manera a un acto administrativo.

Como regla general cuando el particular ha sufrido una lesión o violación en sus derechos por la Administración Pública e interpone una pretensión o demanda ante un tribunal contra está, la ley lo condiciona que para recibir una resolución ya sea favorable o desfavorable deberá haber existido (como requisito procesal), un acto administrativo previo el cual haya ocasionado la lesión alegada; pero esta regla general como muchas tiene su excepción como lo es el ya mencionado acto presunto, es decir que el acto presunto al igual que el acto administrativo previo



son garantías procesales que nos permiten tener acceso a los órganos jurisdiccionales a evitar la violación de nuestros derechos por la Administración Pública o para exigir una indemnización por el agravio ocasionado⁶.

La regulación de los actos de la administración en España es llevada a través de los tribunales de justicia como lo establece la misma Constitución Política en el arto 106 el cual establece: “Los Tribunales controlaran la potestad reglamentaria y la legalidad de las actuaciones Administrativas, así como el sometimiento de esta a los fines que lo justifican. Los particulares, en los términos establecido por la ley, tendrán derecho a ser indemnizado por toda lesión que sufran en cualquier de sus bienes y derechos.”

Como podemos ver la Constitución Política Española protege a los particulares en caso de ser lesionados por una mala actuación de la Administración Pública obteniendo estos el derecho a ser indemnizados, asegurándoseles de esta forma el derecho de acceder a los tribunales en caso de verse perjudicado por la administración; esto difiere con Nicaragua ya que como se dijo anteriormente, nuestra Constitución Política vigente no regula una indemnización para el particular en caso de verse agraviado por la Administración en el momento que esta omitiere cumplir con el deber de responder.

- *Clasificación del Silencio Administrativo*

El Silencio Administrativo se clasifica de dos maneras:

- a. Sentido Negativo: Esto ocurre cuando la administración omite dar respuesta al administrado de la solicitud, petición o recurso y está omisión o inactividad, se presume como una denegación de la petición; en síntesis podemos afirmar que

⁶ Para ampliación ver: González Pérez Jesús, *Procedimiento Administrativo Federal*, tercera edición, México, 2000, págs. 6-11.



silencio administrativo negativo es la desestimación de la petición, reclamación o recurso.

- b. Sentido Positivo: Al contrario del anterior, en este caso la inactividad de dar respuesta por parte de la Administración, se entiende como una respuesta favorable a la petición, reclamación o recurso interpuesto por el ciudadano; dicho de otra manera, se produce silencio administrativo positivo cuando producto de un acto presunto se considera otorgado lo solicitado por el ciudadano.

- Clasificación de Recursos Administrativos en Nicaragua

En la mayoría de los Estados modernos los ciudadanos pueden realizar varios tipos de actividades en la búsqueda de un bienestar financiero o para suplir sus necesidades económicas y es la Administración Pública quien se encargara de otorgarles o autorizarles el derecho de desarrollar esas actividades (Unos ejemplos de estas actividades podrían ser el establecer un negocio, crear una escuela o iglesia, exportar o importar productos o mercaderías, formar cooperativas o asociaciones, establecer un negocio, deforestar, tener concesión de transporte, etc.).

En nuestro país la Administración Pública no otorga de oficio dichos derechos, será la persona interesada la que deberá interponer la solicitud a la autoridad correspondiente para que esta luego que estudie el caso de una respuesta apegada a derecho, dicha solicitud por lo general deberá ser por escrito, en papel común y tendrá que cumplir todos los requisitos establecidos en las leyes. El funcionario público al que se le dirija una petición esta en la obligación de resolver en los términos establecidos por la ley, y el administrado cuando crea que se le están violando sus derechos podrá interponer los recursos que estime conveniente contra los actos y resoluciones que le provoquen perjuicio y lo deberá hacer ante la autoridad superior del funcionario que le lesiono su derecho o ante la autoridad que señale la ley, en la forma y plazos que esta establezca.



Una vez que la Administración caiga en la omisión de la norma jurídica (No dicte la resolución del acto), y por ende se produzca el silencio administrativo, si el particular quiere recurrir ante los órganos jurisdiccionales contra dicha omisión; para que se le admita el recurso deberá legitimarlo cumpliendo los siguientes requisitos mínimos: a) Existencia de una norma jurídica que regule la omisión o inactividad de la Administración frente a una solicitud de un particular; b) Especificación de la Autoridad que omitió dictar la resolución del acto; c) Prueba de que el termino establecido para resolver se ha vencido; d) Que haya habido un previo agotamiento de la vía administrativa, es decir que se hayan utilizados en la administración todos los recursos establecidos por la ley.

En materia Administrativa “el recurso puede ser definido como el acto por medio del cual un ciudadano pide a la Administración Pública revise una resolución que ha sido dictado por ella, con el fin de obtener una protección jurídica o una respuesta favorable a su solicitud”; claro esta que no debemos de confundir al recurso administrativo con la reclamación y con la petición, ya que la primera (reclamación), es dirigida contra un acto tramite y la segunda (petición), se diferencia del recurso en que este se debe de utilizar por persona legitimada para ello y en el momento establecido por la ley bajo pena de ser declarado improcedente; mientras que en la petición no existe un plazo para realizarla y ni se exige que la persona que la realice tenga legitimación para ello.

Aunque en el siguiente capítulo abordaremos la clasificación y procedimientos de los recursos administrativos establecidos por las leyes ordinarias de nuestro país, proporcionaremos conceptos de algunos de los más comunes en Nicaragua:

- **Recurso de Reposición:** Este recurso se interpone ante la autoridad que emitió la resolución que ha causado agravios al administrado, con el propósito de que dicha autoridad administrativa aclare, modifique, o revoque el acto o resolución recurrida. El escrito expresará el nombre, generales de ley, número



de cédula de identidad, domicilio para oír notificaciones, número y fecha de la resolución contra la que se recurre y los agravios que le causa la resolución recurrida.

- **Recurso de Revisión:** Este recurso deberá interponerlo el ciudadano al cual se le hayan perjudicados en un termino de quince días hábiles a partir de la notificación del acto y es resuelto en un termino de veinte días por la autoridad que violo el derecho del administrado con el fin de que esté reconsidere la decisión que había tomado. Este recurso deberá expresar: nombre y domicilio del recurrente, acto contra el cual se recurre, motivos de la impugnación, petición de la suspensión del acto y lugar para oír notificaciones.
- **Recurso de Apelación:** Este recurso se interpone ante el mismo órgano que dicto el acto, en un termino de seis días a partir de la notificación, quien deberá remitirlo ante su superior jerárquico en un termino de diez días. El superior jerárquico de quien violo los derechos del recurrente deberá de dictar resolución en un término de treinta días. Resuelto el recurso de apelación se agota la vía administrativa, legitimando al ciudadano en caso de seguir siendo agraviado a hacer recurso de amparo y el contencioso-administrativo de los cuales comentamos a continuación.

Aunque los siguientes recursos son propiamente Jurisdiccionales es necesario aludirlos por la estrecha relación que tiene con los recursos administrativos, ya que una vez que se ha agotado la vía administrativa y los particulares continúan sintiéndose agraviado en sus derechos podrán acudir a los órganos jurisdiccionales.

- **Recurso Contencioso-Administrativo:** Este recurso es interpuesto por el administrado con legitimación para ejercer la acción contenciosa-administrativa, ante el órgano jurisdiccional buscando o esperando se



subsanan los derechos violados por las resoluciones, omisiones o silencio administrativo de la Administración Pública. En otras palabras a través de este recurso se acude a los órganos jurisdiccionales contra la falta de actuación administrativa de los funcionarios públicos en la que estando obligados a actuar no contestan la solicitud del peticionario y caen en omisión a la norma jurídica. Además esta acción contenciosa-administrativa no lo podrán ejercer los órganos administrativos y los miembros de sus órganos colegiados cuando actuaren como tales, las entidades de derecho público que fueren dependientes o guardaren una relación de jerarquía con el Estado y las comunidades de las Regiones Autónomas. El plazo para ejercer esta acción contenciosa-administrativa en caso de omisión es a partir del día siguiente de la denuncia ante la administración de la omisión a la que esta haya incurrido; en caso de simples vías de hecho desde transcurrido diez días siguientes a su presentación y en cuanto al silencio administrativo el plazo para ejercerla será al día siguiente hábil del vencimiento del plazo concedido por la ley para emitir la resolución. Todo esto según lo establecido en la Ley de lo Contencioso-Administrativo de Nicaragua.

- **Recurso de Amparo:** Según la legislación nicaragüense, el recurso de amparo es uno de los tres instrumentos constitucionales que tienen como origen y fin la validez, eficacia y supremacía de nuestra Constitución Política; será procedente cuando en virtud de un acto, decisión, resolución u omisión que emanado de un funcionario, autoridad o agente de los mismos, viole o ponga en peligro inminente de ser violentados los derechos y garantías consagrados en la misma. Además requiere de la existencia de persona o personas que al ser lesionadas directamente en sus derechos o patrimonios, se encuentren legitimados para ejercer la acción de Amparo. En síntesis, requiere para su procedencia, de un acto emanado de la acción u omisión del Poder Público que lesione garantías constitucionales.



- Antecedentes Constitucionales del Silencio Administrativo en Nicaragua

Como primer antecedente en nuestro sistema jurídico constitucional se ha querido tomar como punto de partida la Constitución del primer Estado de Nicaragua, haciendo un análisis de las Constituciones más importantes desde aquella época hasta nuestros tiempos, con el fin de tener una idea clara de lo que ha sido y es el silencio administrativo en nuestro país.

▪ **Constitución Política de 1838**

En la Constitución Política del Primer Estado de Nicaragua publicada el 12 de Noviembre de 1838, se ha encontrado establecido un silencio surgido en el Poder Ejecutivo, cuando este no se pronuncia sobre la sanción de una ley. Esto lo encontramos regulado en el artículo 117 el cual dice textualmente: “Obteniendo un proyecto de ley la aprobación de las Cámaras, pasará al Poder Ejecutivo; para que con su sanción se publique como ley; más si el Ejecutivo encontrare inconvenientes para dar la sanción, devolverá el proyecto a la Cámara de su origen, puntualizando los fundamentos de su negativa dentro de los diez días que podrá prorrogar la Cámara por las dos terceras partes de sus votos. Transcurridos los diez días y los de la prorroga, en caso de haberse concedido, el proyecto se entenderá sancionado por el mismo hecho⁷”.

Como se puede observar en la presente norma constitucional se encuentra un silencio de la Administración pública con una peculiaridad, ya que no es como el tradicional silencio administrativo que se da entre el Poder Ejecutivo y un ciudadano, aquí se regula un supuesto en el que la administración podría caer en silencio administrativo positivo por la omisión de sancionar en tiempo a la ley; de tal manera que dicha omisión sí viene a constituir un silencio administrativo, lo cual abordaremos y explicaremos con mayor precisión cuando analicemos los artículos

⁷ Esgueva Gómez Antonio, *Las Constituciones y sus Reformas en la Historia de Nicaragua*, ed, Managua, El Parlamento, 1994, Pág. 318, Tomo I.



de la constitución vigente en nuestro país, por el momento bastara con hacer esta pequeña observación.

▪ **Constitución Política de 1858**

Luego de los proyectos de Constitución en 1848, 1854 y después que termino la sangrienta Guerra Nacional al vencer los nicaragüenses a Walker y los filibusteros, ya con la alianza libero-conservadora se promulgo el 19 de Agosto de 1858 una nueva Constitución Política conteniendo los siguientes artículos reguladores del Silencio Administrativo⁸:

Artículo 13.- La Constitución asegura a todo nicaragüense:

5.- La de usar el derecho de petición y de acusación por delitos públicos; y la de comprometer sus diferencias en árbitros, en la forma que la ley determine.

Artículo 42.- Pertenece al congreso:

8.- Examinar la conducta administrativa del Presidente y Ministros.

Comentario: Lo establecido en este artículo era extraordinario, ya que no era el Poder Judicial quien examinaba la conducta de los funcionarios del Poder Ejecutivo, sino el Poder Legislativo.

Artículo 47.- El Ejecutivo puede devolver la ley dentro de quince días a la Cámara que la haya iniciado, o de los más que le fueren prorrogado por ella: trascurrido sin usar el veto, la ley queda sancionada. Este término está limitado a seis días en las disposiciones que le fueren, remitidas como urgentes. La ley devuelta por el Ejecutivo podrá ser ratificada por las Cámaras conforme el artículo 42 fracción 24. En este caso pasará al Gobierno para su publicación con la formula: *Ratificada Constitucionalmente*.

⁸ Álvarez Lejarza Emilio, *Las Constituciones de Nicaragua*, ed., Madrid, Cultura Hispánica, 1958, págs. 534-548.



Comentario: Aquí vuelve aparecer el silencio administrativo entre los poderes del Estado siempre originado por la omisión del Poder Ejecutivo al no ratificar la Ley en el tiempo establecido por la Constitución Política.

- **Constitución Política de 1893**

Treinta y cinco años después de la Constitución de 1858 es creada una nueva Constitución Política que entro en vigencia el 10 de Diciembre de 1893 conocida como “La Libérrima”; la cual contiene sendas novedades en cuanto a la regulación de los actos u omisiones de los Funcionarios Públicos, al crear sanciones pecuniarias.

En esta Constitución el Poder Constituyente hizo una Carta Magna pro-administrado al permitirle poder actuar contra una irregularidad cometida por un funcionario público y poder obtener no solo una sanción administrativa para dicho funcionario, sino también una sanción pecuniaria proporcional al daño causado por esté, cuya suma de dinero sería entregada a la persona que ha sido lesionada en sus derechos.

Es necesario hacer la observación que “La Libérrima” viene a retomar la idea contenida en los Proyectos de Reforma a la Constitución de 1848 y 1854, “de sancionar a los funcionarios que incurrieran en infracción a la norma jurídica”, la cual ni la Constitución de 1858 lo estableció.

Los artículos⁹ que le daban seguridad al administrado, en cuanto a no sufrir una violación en sus derechos por parte de las autoridades son:

⁹ Op. Cit. pp. 13.



Artículo 55.- Toda persona tiene derecho de dirigir sus peticiones a las autoridades legalmente establecidas, de que se resuelvan y se le haga saber la resolución que sobre ella se dicte.

Comentario: Este artículo se encuentra dentro del “TITULO V: De los Derechos y Garantías”, cuyo Título esta protegido contra cualquier acto que quiera desacatarlo, esto según lo establecido en el artículo siguiente.

Artículo 67.- El Funcionario que restringiese cualquiera de las garantías consignadas en este título estará obligado a una indemnización, proporcional al daño causado; indemnización que regulará el Juez, y que no bajará nunca de cincuenta pesos a favor del damnificado u ofendido.

Comentario: En este artículo se constituye una gran novedad en cuanto a que establece una cantidad exacta de dinero que deberá de pagar el funcionario que resulte violador de los derechos de los ciudadanos o administrados, la cual no había sido recogida por ninguna de las Constituciones anteriores y aun en los tiempos modernos no se le ocurriría al legislador o al gobierno hacer una reforma constitucional en la que incluyan un texto similar.

Artículo 88.- Si el Presidente de acuerdo con el Consejo de Ministro encontrase inconvenientes para sancionar el proyecto de ley, lo devolverá al Congreso dentro de diez días, exponiendo las razones en que se funde su desacuerdo. Si en el término expresado no lo objetase, se tendrá por sancionado y lo promulgara como ley.

Comentario: Como se podrá observar en este artículo, se continúa estableciendo el silencio administrativo producido por el Poder Ejecutivo al no sancionar la ley en tiempo y forma, con la variante de que en quien cae la responsabilidad de la omisión de la norma no solo será el Presidente de la Republica sino también el Consejo de Ministros.

Artículo 89.- Cuando la Asamblea vote un proyecto de ley al terminar sus sesiones y el Ejecutivo crea inconveniente sancionarlo, esta obligado a dar aviso



inmediatamente al Congreso para que permanezca reunido hasta diez días, contados desde la fecha en que se le pasó el autógrafo; y no haciéndolo, se tendrá la ley por sancionada.

Comentario: Este caso se daba cuando el Congreso previo a salir de vacaciones o receso le enviaba al Ejecutivo la ley para su respectiva sanción, en caso de algún inconveniente, estos tendrían que continuar en el Poder Legislativo hasta diez días como lo establece la Constitución; al no obtener respuesta en ese tiempo, ese silencio se entendería como la sanción a la ley, y desde luego en este caso se enviaba a publicar la ley siguiendo el trámite establecido en la norma jurídica. Además de que este silencio administrativo tiene la misma particularidad del producido en el artículo anterior.

Artículo 150.- Todo funcionario es responsable de sus actos.

- **Constitución Política de 1905**

Luego de la Constitución conocida como “La Libérrima”, el treinta de marzo de 1905 se envía a publicar la Constitución Política de ese mismo año, conocida como “Autocrática”, derogando de esta manera a la Constitución anterior, estableciendo los siguientes artículos reguladores del Silencio Administrativo¹⁰:

Artículo 39.- Ninguna autoridad podrá desoír las peticiones que se le dirijan y deberá resolverlas en los términos fijados por la ley.

Comentario: Aquí podemos ver dos requisitos fundamentales para la existencia del silencio administrativo como es el del plazo establecido por la ley y el de la omisión de resolver la petición.

¹⁰ Op. Cit. pp. 14.



Artículo 47.- El funcionario que sin facultad legal, restringiese cualquiera de las garantías consignadas en este título, estará obligado a una indemnización proporcional del daño causado, sin perjuicio de las demás responsabilidades legales.

Comentario: Aquí se vuelve a recoger las sanciones que se les imponían a los funcionarios que infringían la norma jurídica, establecida en “La Libérrima”, pero no con la amplitud y especificidad de esta constitución; podemos decir que es este nuevo artículo contempla una discrecionalidad en cuanto a estipular el monto que deberá pagar el funcionario por la indemnización del daño causado al particular.

Artículo 67.- Si el Presidente, de acuerdo con el Consejo de Ministros, encontrare inconveniente para sancionar el proyecto de ley, lo devolverá a la Asamblea dentro de diez días, exponiendo las razones en que se funde su desacuerdo. Si en el término expresado no lo objetare, se tendrá por sancionado y lo publicará como ley. Cuando el Ejecutivo devolviese el proyecto, la Asamblea lo sujetara a una nueva deliberación, y si fuere ratificado por dos tercios de votos, lo pasará de nuevo al Ejecutivo, con esta fórmula: “*Ratificado Constitucionalmente*”, y aquel lo hará publicar sin demora.

Comentario: Aquí se vuelve a repetir el silencio administrativo producido por la omisión de sancionar la ley por parte del Presidente y su Consejo de Ministros.

Artículo 116.- Todo funcionario público es responsable de sus actos.

- **Constitución Política de 1939**

El día veintidós de Marzo de 1939 entro en vigencia una nueva Constitución Política, derogando de esta manera la Constitución de 1905, en la cual se establece el derecho de recurrir ante el Poder Judicial de Amparo contra las violaciones a las garantías constitucionales realizadas por las autoridades en el



ejercicio de sus funciones, establece también las responsabilidades para estos, tales derechos se establecían en los siguientes artículos constitucionales¹¹:

Artículo 40.- Los particulares son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de las leyes. Los Funcionarios lo son por las mismas razones y por extralimitación de sus funciones u omisiones en el ejercicio de estas.

Comentario: En este artículo se responsabiliza al funcionario no solo por la extralimitación que pueda hacer en el ejercicio de sus funciones, sino que también por las omisiones de dictar la resolución del acto en el tiempo establecido por las normas jurídicas del país; o dicho de otra forma, el funcionario será acreedor de una sanción cuando en cambio de dictar una resolución de determinada solicitud, se mantenga en inactividad provocando silencio administrativo.

Artículo 119.- Toda persona tiene derecho para requerir amparo a fin de hacer efectivas las garantías que la Constitución y las leyes constitutivas establecen, cuando sea indebidamente coartada en el goce de ellas por leyes, decretos, resoluciones, ordenes, mandatos o actos de cualquier autoridad, funcionario o agente de estos.

Comentario: En este artículo el Poder Constituyente incluye dos recursos como lo son el recurso de amparo y el recurso contra aquellas leyes y decretos que contradicen lo establecido en la Constitución Política (recurso por inconstitucionalidad), no obstante logra darle al administrado la protección necesaria contra los actos u omisiones que puedan lesionarle sus derechos o garantías consagradas en el ordenamiento jurídico.

Artículo 127.- Toda persona tiene el derecho de dirigir por escrito peticiones o reclamaciones a los poderes públicos y a las autoridades, y a que se resuelvan y se le haga saber lo resuelto.

¹¹ Op. Cit. pp. 14.



Artículo 191.- Si el Presidente de la Republica de acuerdo con el Consejo de Ministro, encontrare inconveniente sancionar un proyecto de ley, debe devolverlo al Congreso por conducto de la Cámara del Senado dentro de diez días de recibido, exponiendo las razones en que se funda su veto. Si en el término expresado no lo objetare, se entenderá por sancionado y deberá publicarlo como ley.

▪ **Constitución Política de 1948**

Está Constitución Política entro en vigencia el veintidós de Enero de 1948 y tuvo la vida más efímera en comparación a las demás Constituciones¹².

Artículo 101.- Toda persona tiene derecho de dirigir sus peticiones o reclamaciones a los Poderes Públicos y a las autoridades, a que se resuelvan y se le haga saber lo resuelto.

Artículo 156.- Si el Presidente de la Republica, en Consejo de Ministros, encontrare inconveniente sancionar un proyecto de ley, debe devolverlo al Congreso por conducto de la Cámara del Senado dentro de diez días de recibido, exponiendo las razones en que funda su veto. Si en el término expresado no lo objetare, se tendrá por sancionado y deberá publicarlo como ley.

Comentario: Este es el mismo silencio administrativo producto de la omisión del Poder Ejecutivo al no ratificar la ley cuando corresponde.

Artículo 188.- Cada Ministro del Estado será responsable personalmente de los actos que firmare o autorizare, y solidariamente de los que suscribiere o acordare con el Presidente de la Republica o con los otros Ministros de Estado. La falta de la firma del Presidente no acarrea nulidad, pero el Ministro o Ministros serán responsables del delito de falsedad, si el Presidente negare haber dado orden para asentar el respectivo acuerdo.

¹² Esgueva Gómez Antonio, *Las Constituciones y sus Reformas en la Historia de Nicaragua*, ed, Managua, El Parlamento, 1994, Págs. 845-869, Tomo II.



Cuando la firma o firmas que faltaren fueren las de Ministros o Ministros, el acuerdo o decreto carecerá de valor, y si la falta ocurrió por negligencia, el funcionario o funcionarios responsables resarcirán los daños y perjuicio que se hubieren causado con la omisión.

Comentario: Este artículo es claro en cuanto a las sanciones que podrían ser acreedores los ministros o funcionarios que omitiesen la firma del Presidente de la Republica, cuando dicha omisión provoque daños y perjuicios en los derechos de los ciudadanos o administrados.

▪ **Constitución Política de 1950**

El primero de Noviembre de 1950, luego de la Constitución del veintidós de Enero 1948, la cual tuvo una vida efímera de dos años, entro en vigencia una nueva Constitución Política, con los siguientes artículos de interés para nuestro estudio monográfico¹³:

Artículo 32.- Son derechos del ciudadano: Optar a los cargos públicos, reunirse, asociarse y hacer peticiones, todo con arreglo a la ley.

Artículo 117.- Toda persona tiene derecho de dirigir por escrito peticiones o reclamaciones a los Poderes Públicos y a las autoridades. Estos están obligados a resolver las peticiones o reclamaciones y a comunicar lo resuelto.

Comentario: Como podemos notar se sigue retomando la figura del derecho de petición, una de las garantías para el ciudadano ante las autoridades publicas cuando esta comete una omisión ya que se especifica la obligación que esta tiene para resolver todo aquello solicitado ante la administración publica

Artículo 172.- Si el Presidente de la Republica, en Consejo de Ministro, usare de la facultad del veto, debe de devolver el proyecto de ley al Congreso por conducto del Senado, dentro de diez días de recibido exponiendo las razones en que funda

¹³ Op. Cit. pp.14.



su veto. Si en el término expresado no lo objetare, el proyecto se tendrá por sancionado y deberá publicarlo como ley.

Comentario: En esta Constitución se sigue observando la particularidad de la figura del silencio administrativo que nace de la omisión por parte del Poder Ejecutivo al no sancionar en tiempo una ley cuando esto es su obligación.

▪ **Constitución Política de 1974**

El trece de Abril de 1974 entro en vigencia la nueva Constitución Política del Gobierno de Somoza, creándose con esta por vez primera en Nicaragua el Tribunal Contencioso Administrativo dándose así un gran avance en cuanto a los derechos del administrado frente a la Administración Pública, así mismo se establece el derecho de pedir o reclamar ante las autoridades competentes y que se le notifique lo resuelto, pudiéndose dirigir una acción ante la Corte Suprema de Justicia contra cualquier funcionario o funcionarios que transgredían las garantías constitucionales¹⁴. Tales artículos establecían lo siguiente:

Artículo 75.- Toda persona tiene derecho a dirigir por escrito peticiones o reclamaciones a los Poderes Públicos y a las autoridades. Estos están obligados a resolver las peticiones o reclamaciones y a comunicar lo resuelto.

Artículo 171.- Si el Presidente de la Republica en Consejo de Ministros, usare de la facultad del veto, rechazando, modificando o adicionando el proyecto, debe devolverlo al Congreso por conducto de la Cámara del Senado, dentro de diez días de recibido, exponiendo las razones en que se funda. Si en el término expresado no lo vetare, deberá publicarlo como ley.

¹⁴ Op. Cit. pp. 20.



Artículo 267.- Los funcionarios y empleados públicos son personalmente responsables por los perjuicios que causaren por abuso, negligencia u omisión en el ejercicio del cargo.

Comentario: En esta Constitución se vuelve a retomar la figura de la responsabilidad por las violaciones a las garantías constitucionales por parte de los Funcionarios Públicos; además establecen algo más explícito en cuanto no solo toman en cuenta las violaciones que se dan por causa de un acto sino también las ocasionadas por la omisión a la norma.

Artículo 303.- Habrá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en la Capital de la Republica, que conocerá los asuntos y en la forma que determine la ley...

La ley podrá a iniciativa de la Corte Suprema de Justicia, crear otros órganos de lo Contencioso Administrativo.

Comentario: Este artículo es interesante, aquí se establece constitucionalmente la creación de un Tribunal Contencioso Administrativo para dirimir asuntos o problemas entre los particulares y la Administración Pública, lo cual es un paso fundamental para la protección de las garantías establecidas en la Constitución.

Artículo 304.- Contra las resoluciones de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo se podrá recurrir ante la Corte Suprema de Justicia, en los casos que determine la ley.

Comentario: Claro esta que si el ciudadano luego que el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo dicte Sentencia, se siente aun agraviado en sus derechos podía recurrir ante el Máximo Tribunal de Justicia del país.



▪ **Constitución Política de 1987**

Luego que la Revolución Popular Sandinista derroco a la dictadura Somocista, el Gobierno Revolucionario de Reconstrucción Nacional creo una nueva Constitución Política que entro en vigencia el día nueve de Enero de 1987, la cual actualmente se encuentra en vigencia y ha sufrido algunas reformas.

Los siguientes artículos pertenecían al texto original de la Constitución Política de 1987, cuando aun no había sufrido reforma alguna:

Artículo 131.- Los funcionarios de los cuatros Poderes elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. La función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo. Todo funcionario tiene el deber de desempeñar eficaz y honestamente sus funciones y será responsable de sus actos y omisiones. Se establece la carrera administrativa que será regulada por la ley¹⁵.

Comentario: En cuanto constituye un antecedente inmediato que regulaba las responsabilidades en las que podían recaer los funcionarios de los cuatros Poderes del Estado que omitieran cumplir lo regulado tanto en la Constitución como en la ley de la Republica, motivo esté que muchas veces ocasionaba el silencio administrativo.

Artículo 138.- Son atribuciones de la Asamblea Nacional:

12) Aprobar o rechazar los tratados, convenios, pactos, acuerdos y contratos internacionales; de carácter económico, comercio internacional, de integración regional, de defensa y seguridad, los que aumentan el endeudamiento externo o

¹⁵ Reformado por la Ley No 192, Ley de Reforma Parcial de la Constitución, publicada en la Gaceta Diario Oficial del 4 de Julio de 1995.



comprometen el crédito de la nación y que vinculen el ordenamiento jurídico del Estado.

Dichos instrumentos deberán ser presentados a la Asamblea Nacional en un plazo de quince días a partir de su suscripción, solamente podrán ser dictaminados y debatidos en lo general y deberán ser aprobados o rechazados en un plazo no mayor de 60 días a partir de su presentación en la Asamblea Nacional. Vencido el plazo se tendrá por aprobado para todos los efectos legales¹⁶.

Comentario: Este artículo establecía un silencio administrativo producido, ya no por el Poder Ejecutivo, sino por el Poder Legislativo cuando este no se pronunciaba de manera alguna en cuanto a la ratificación de los tratados internacionales, además que este silencio administrativo era positivo, ya que de no pronunciarse dentro de los sesenta días, esa inactividad del Legislativo significaría la aprobación del texto internacional, lo cual representaba un termino fatal para este Poder del Estado. Hay que hacer notar que esto era lo que establecía este artículo constitucional antes de ser reformado, ya que en la actualidad dicho artículo 138.12) no dice lo mismo y además no establece ninguna clase de silencio administrativo.

Artículo 142.- El Presidente de la Republica podrá vetar parcial o totalmente un proyecto de ley dentro de los quince días siguientes de haberlo recibido. Sino ejerciera esta facultad, ni sancionara, promulgara y publicara el proyecto, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley¹⁷.

Comentario: Este artículo 142 de Constitución Política de Nicaragua, tanto antes de la reforma como hoy en día ha sido el que ha regulado la omisión por parte del Poder Ejecutivo, en cuanto a la sanción de la ley, lo cual origina un silencio

¹⁶ Reformado por la Ley No 520, Ley de Reforma Parcial de la Constitución, publicada en la Gaceta Diario Oficial del 18 de Febrero de 2005.

¹⁷ Reformado por la Ley No 520, Ley de Reforma Parcial de la Constitución, publicada en la Gaceta Diario Oficial del 18 de Febrero de 2005.



administrativo muy particular entre los Poderes del Estado, lo cual se explicara conforme el texto actual del artículo 142 de la Constitución Política.

- *Silencio Administrativo en las disposiciones Constitucionales vigentes y sus reformas.*

En los anteriores artículos de la Constitución Política de 1987, hemos querido mostrar los antecedentes del silencio administrativo que habían en esta antes de sufrir algún tipo de reforma; en los artículos siguientes de la misma constitución de 1987 mostraremos la regulación del silencio administrativo, luego de cada una de sus reformas constitucionales, es decir, que los siguientes artículos actualmente se encuentran en vigencia.

Artículo 27.- Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección. No habrá discriminación por motivos de nacimientos, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social.

Comentario: Este Artículo viene a ser una garantía básica para todo ciudadano que quiera dirigirse a la Administración ya sea a hacer una petición, reclamación o a interponer un recurso, además que permite que todos sin excepción alguna puedan acudir no solo a la Administración sino también a los órganos jurisdiccionales para impugnar aquellas decisiones contrarias a la ley.

Artículo 45.- Las personas cuyos derechos constitucionales hayan sido violados o estén en peligro de serlo, pueden interponer el recurso de exhibición personal o de amparo, según el caso y de acuerdo con la Ley de Amparo.

Artículo 52.- 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 y de que se les comuniquen lo resuelto en los plazos que la ley establezca.

Comentario: A nuestro juicio este artículo viene a ser el punto esencial para el surgimiento del Silencio Administrativo, ya que luego de una petición, denuncia o crítica por parte del ciudadano, este artículo establece para el funcionario de la Administración la obligación de responder y notificar lo resuelto en el tiempo establecido por la ley; de manera que de darse la abstención de cumplir con la obligación que establece este artículo constitucional, el funcionario con su no hacer o con la omisión a la norma viene a constituir la figura jurídica denominada silencio administrativo, la cual como se ha dicho es para el administrado una garantía para liberarse de los atropellos o abusos de la Administración Pública (Nos hemos referido a la Administración porque ella dicta los actos administrativos por excelencia, no obstante podría ser cualquiera de los otros poderes del Estado los que caigan en la omisión de esta norma constitucional).

Además lo antes afirmado lo secunda la misma Corte Suprema de Justicia en el Boletín Judicial de 1999, sentencia No 179, página No 436, Considerando Único: “Resulta de lo denunciado por el recurrente que el promovió su solicitud de revisión... y que a pesar de haber instado para obtener respuesta... hasta el momento de interponer el presente recurso no la había obtenido, circunstancia esta que impone a la Sala la convicción de que los funcionarios recurridos con su no hacer, con su omisión que conforma el silencio administrativo han incurrido en la violación de la garantía consagrada en nuestra Constitución en el artículo 52 recién citado”...

Cuando esté artículo 52 es violado será la Administración de Justicia quien deberá garantizar el Principio de Legalidad aquí establecido, de conformidad al artículo 160 de la misma Constitución.



Artículo 131.- Los funcionarios de los cuatros Poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. La función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo.

Comentario: Aquí se confirma lo dicho en el artículo 52 anteriormente citado, en cuanto establece nuevamente la obligación de conocer y resolver las peticiones de los ciudadanos, no solo a los funcionarios de la Administración Pública sino que también para los funcionarios de los otros Poderes del Estado.

Artículo 138.- Son atribuciones de la Asamblea Nacional:

Inciso 30).- Ratificar en un plazo no mayor de quince días hábiles, con el voto favorable del sesenta por ciento del total de Diputados, el nombramiento hecho por el Presidente de la República a los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Subprocurador General de la República, Jefes de Misiones Diplomáticas, y, Presidentes o directores de Entes Autónomos y gubernamentales. El nombramiento sólo se considerará firme hasta que la Asamblea Nacional lo ratifique. De no producirse la ratificación el Presidente de la República deberá proceder a un nuevo nombramiento dentro del plazo de treinta hábiles, debiendo someterse el nuevo nombramiento al procedimiento de ratificación ya establecido¹⁸.

Comentario: En este artículo constitucional nos encontramos en presencia del silencio administrativo entre los Poderes del Estado, ya que según el texto del mismo, se necesita la ratificación por parte del Poder Legislativo para los nombramientos de los Ministros y otros funcionarios, por parte del Poder Ejecutivo, y al no haber ningún tipo de pronunciamiento sobre la ratificación en el tiempo correspondiente, se entenderá que la aprobación por parte del legislativo ha sido

¹⁸ Artículo tomado de la Ley No 520, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la Republica de Nicaragua, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 35, 18 de febrero de 2005.



negada. En otras palabras en el presente artículo estamos en presencia de un silencio administrativo negativo entre Poderes del Estado.

Artículo 142.- El Presidente de la República podrá vetar total o parcialmente un proyecto de ley dentro de los quince días siguientes a aquel en que lo haya recibido. Si no ejerciere esta facultad y ni sancionara, promulgara y publicara el proyecto, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley en cualquier medio de difusión nacional escrito.

El Presidente de la Republica en el caso del veto parcial podrá introducir modificaciones o supresiones al artículo de la ley.

Comentario: Siendo este artículo del cual nos hemos referido desde el antecedente constitucional de 1838 (es necesario hacer la observación que el presente artículo se ha ido repitiendo en la historia de nuestro país en todas las constituciones desde la de 1938.), el cual a la vez es de vital importancia para este estudio monográfico, haremos énfasis en su análisis con el fin de explicar el porque hemos venido afirmando que en el se establece el silencio administrativo e iniciaremos señalando que el acto administrativo es aquel realizado de manera legitima por la Administración Publica y está a su vez es ejercida por el Poder Ejecutivo quien dicta los actos administrativos por excelencia.

Por otro lado cuando un Poder del Estado incumple con lo establecido en una norma jurídica, cae en inactividad o dicho en otras palabras si un Poder del Estado se abstiene a cumplir con lo que establecen las normas jurídicas, máxime si es una norma constitucional, cae en una omisión lo que viene ha originar el Silencio Administrativo.

Así mismo si el acto administrativo por excelencia lo realiza y le es propio a la Administración Pública, se debe entender que cuando el Presidente de la Republica sanciona una ley, esta realizando o dictando un acto administrativo en cumplimiento a lo establecido en el presente articulo, lo cual ha su vez ha sido



establecido en basta jurisprudencia como la del Boletín Judicial de 1991, Sentencia No. 13, páginas No. 23-24, Considerando Único en el que La Corte Suprema de Justicia de Nicaragua dijo: ... El Presidente de la Republica al sancionar la ley que es un acto administrativo solemne por medio del cual se confirma esta para posteriormente promulgarla, acto ultimo en la formación de la ley que equivale junto con la sanción a certificar, por medio del Jefe de Estado, que se han observado las normas constitucionales y que esa es la voluntad soberana de la Asamblea Nacional, y ordenando en ese mismo acto su publicación para su obligatoriedad...

De tal forma que cuando el Presidente de la Republica cumple lo establecido en el presente artículo, es decir cuando sanciona una ley, esta realizando un acto administrativo en el proceso de formación de la ley; mientras que cuando no sanciona la ley, es decir cuando no cumple con lo establecido en la norma jurídica, cae en inactividad o en abstención de hacer y por tanto en una omisión a la norma constitucional, en la que se le establece un plazo para que se pronuncie, de modo que si el Presidente hace caso omiso a la norma constitucional se produce el Silencio Administrativo Positivo, ya que la falta de sanción, según el articulo, se deberá entender como la aprobación a la ley.

Artículo 153.- Los Ministros, Viceministros, Presidente o Directores de entes autónomos y gubernamentales son responsables de sus actos, de conformidad con la Constitución y las leyes.

Artículo 188.- Se establece el Recurso de Amparo en contra de toda disposición, acto o resolución y en general en contra de toda acción u omisión de cualquier funcionario, autoridad u agente de los mismos que viole o trate de violar los derechos y garantías consagrados en la Constitución Política.



Este recurso lo podemos ver regulado también en la Ley de Amparo, la cual es de rango constitucional¹⁹, en el artículo 3, del Título I y en los artículos 23 al 51 del Título III de la misma Ley; en estas normas constitucionales podemos observar que se encuentra establecido el Recurso de Amparo por la Omisión de cualquier funcionario, autoridad o agente de los mismos, que viole o trate de violar los Derechos y Garantías, consagrados en la Constitución²⁰.

¹⁹ Según Sentencia de Corte plena número 24 del Boletín Judicial de año 1997, Considerando VI la Corte Suprema de Justicia adopta el criterio que las leyes contenidas en el artículo 184 Cn. son parte de nuestra Constitución.

²⁰ Ver Sentencia No. 90 del año 1999, considerando II, Pág. 214.



CAPITULO II

SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LEGISLACIÓN NICARAGÜENSE.

En las sentencias No. 125 Boletín Judicial de 1993 y en la sentencia No. 24 del Boletín Judicial de 1997 Considerando VI, la Corte Suprema de Justicia ha expresado lo siguiente: “Otra de las afirmaciones es que la Convención Americana sobre Derecho Humanos conocido como pacto de San José, es ley Constitucional, lo cual es también inexacto, pues en ninguna parte de nuestra Constitución se le da carácter de norma Constitucional a los Tratados o Convenciones Internacionales, lo que establece el artículo 46, es que en el territorio nacional, toda persona goza de la plena vigencia de los derechos consignados en los instrumento que se mencionan en dicho artículo, entre los cuales se encuentran el Pacto de San José, pero no se establece que dichas declaraciones, Pacto o Convenciones sean leyes Constitucionales, las cuales deben estar plenamente instituidas en el artículo 184 Cn., y son: la Ley Electoral, la Ley de Emergencia y la Ley de Amparo. Esta ultima ley, en su artículo 5 parte inicial, expresamente señala: “Los Tribunales de Justicia observaran siempre el principio de que la Constitución Política prevalece sobre cualquier ley o Tratado Internacional”, lo que reafirma el criterio de este Supremo Tribunal sobre la inadmisibilidad e improcedencia del recurso en cuestión.

De manera que acogiendo el criterio reiterativo del Tribunal Supremo de nuestro país es que incluimos en el capítulo de la legislación a los Tratados Internacionales ratificados por Nicaragua y regulados en el artículo 46 de la Constitución Política vigente:

- Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y ratificada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (XXX) del 10 de Diciembre de 1948²¹; esta declaración internacional viene a reafirmar el

²¹ Moreno Roths Schuh, Rhina., *Manual de Derechos Humanos*, Ed., 2003, Managua, pág. 19.



derecho de los ciudadanos nicaragüenses de recurrir de amparo ante los órganos de justicia competentes, cuando sus derechos fundamentales, es decir, reconocidos constitucionalmente han sido lesionados por una acción u omisión por parte de los funcionarios del Estado, arto. 8.

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogota 1948²²; esta declaración internacional en el artículo 18 es aun más específica que la anterior, ya que establece que cuando a los ciudadanos se les violen los derechos fundamentales establecidos en la norma suprema de nuestro país, podrán recurrir de amparo para hacer valer sus derechos ante los tribunales de justicia. En la Constitución Política de Nicaragua se reconocen una diversidad de derechos fundamentales que vienen a representar garantías procesales para los ciudadanos, tal es el caso del derecho de petición y el derecho a que se dicte una pronta resolución contenidos en el artículo 52 de la Constitución, el cual de ser violado por los funcionarios de la Administración otorga derecho para recurrir de amparo.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos²³, según el artículo 8, los ciudadanos tienen derecho a comparecer ante los jueces o tribunales competentes para que estos le determinen sus derechos y obligaciones administrativas, permitiendo de este modo recurrir ya sea de amparo o en lo contencioso-administrativo contra las faltas de resolución por parte de la administración pública, con el fin de que sus derechos sean subsanados por la administración de justicia. Sobre la protección judicial el artículo 25 nos aclara y nos dice que los ciudadanos tienen derecho hacer uso de recursos efectivos que los amparen contra las violaciones de sus derechos fundamentales, no solo reconocidos en la constitución sino también en la ley y la presente convención, realizadas por los funcionarios aun el ejercicio de sus funciones.

²² Guerrero Mayorga Orlando. *Recopilación de Textos Básicos de Derecho Internacional Público*, Ed., 1999, Managua, Editorial Somarraba.

²³ Guerrero Mayorga Orlando. Op.Cit.



- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²⁴, según lo establecido en este pacto todos los Estados que lo hayan ratificado deberán garantizarle a sus ciudadanos que cuando los derechos reconocidos en este instrumento internacional sean violados, tengan garantizado para defensa de los mismos, los recursos necesarios y efectivos para hacer valer las presentes garantías; la autoridad competente, ya sea judicial o administrativa del Estado tendrá la obligación de tomar una decisión pronta con el fin de evitar posibles abusos, violaciones u omisiones de la norma, arto. 2.

Además de las anteriores normas ordinarias internacionales vigentes en nuestro país, que regulan la figura del silencio administrativo, ya que representan una garantía procesal para los administrados, mencionaremos las siguientes leyes propias de nuestra nación:

- La Ley No. 350, Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo²⁵, la cual regula la institución del silencio administrativo con carácter positivo, estableciendo como concepto de este al efecto que se produce cuando la Administración Pública omitiere resolver en un plazo de treinta días, creándose de esta forma una obligación de resolver para la administración en un plazo improrrogable, además que en caso de no dar respuesta en el plazo antes señalado, se presumirá que existe una resolución a favor de lo solicitado por el ciudadano, esto a la luz del artículo 2 inciso 19 de la Ley. En este artículo de la Ley podemos decir que se establece una regla general del silencio administrativo en cuanto a que en todas aquellas normas que no establezcan plazos para dictar resolución se deberá de tomar en cuenta el termino de treinta días, excepcionalmente cuando la ley establezca un termino diferente al anterior no se aplicara la regla general.

²⁴ Op. Cit. pp. 32.

²⁵ Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 140 y 141, del 25 y 26 de Julio del 2000.



Según el artículo 14 de la Ley una vez que se produzca la inactividad de resolver por parte de la administración pública el ciudadano podrá recurrir a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo a reclamar sus pretensiones en relación con los actos, disposiciones generales, omisiones, situaciones y simples vías de hecho de la administración pública, los órganos competentes conocerán de dichas pretensiones a través de los recursos correspondientes, los cuales deberán resolver en el termino que le establece la ley.

En el artículo 48 de la Ley encontramos que el plazo para ejercer la acción de lo contencioso-administrativa en caso de omisión de atribuciones y obligaciones propias de la Administración, silencio administrativo, o simples vías de hecho, precluye a los sesenta días, los cuales comienzan a correr a partir del día siguiente de la denuncia ante la Administración Pública de la omisión en que ésta hubiere incurrido; quedando obligado el ciudadano a interponer el recurso pertinentes en el termino anteriormente señalado de lo contrario quedaría sin derecho para interponer la pretensión o acción.

Con el anteproyecto de la Ley 350 se ha eliminado el numeral 18 del artículo 2 y se ha adicionado el numeral 20 en el mismo artículo, denominado “Omisión”, en el que se establece de forma clara y meridiana que se produce omisión cuando el funcionario o autoridad se abstiene de cumplir con una obligación expresamente señalada en la ley o que se encuentra implícita en otra disposición o instrumento de carácter normativo. En el artículo 16 se faculta al Tribunal de Apelaciones respectivo o a la Sala para lo Civil de los mismos y en caso específico de Managua a la Sala Laboral del Tribunal respectivo para que conozcan de las primeras diligencias hasta la suspensión del acto, correspondiéndole a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento ulterior hasta la resolución definitiva. El artículo 19 incorpora que mientras no se haya resuelto el Recurso de Amparo o de lo Contencioso Administrativo en su caso, no se podrá ejercer ninguna otra acción. En el numeral 2 del artículo 37 encontramos que se le concede a la Administración Pública un plazo de sesenta



días para dictar la resolución final correspondiente, produciéndose el Silencio Administrativo cuando no la dictare, y se tendrá por aceptada la solicitud del recurrente de no hacerlo en dicho plazo. Además en dicho Anteproyecto de Reforma se unifican los plazos establecidos en los artículos 38 y 39 en cuanto al ejercicio frente a resoluciones expresas así como para ejercer la acción contencioso administrativo en caso de omisión, silencio administrativo o simples vías de hecho, también en el mismo artículo 39 del Anteproyecto se define como abuso de la Administración Pública la omisión de sus obligaciones. También el Anteproyecto establece que contra las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo podrán interponerse los recursos de Aclaración dentro del término de veinticuatro horas, el de Reposición y de Reforma deberán interponerse dentro del término de tercero día de notificada la resolución impugnada, en cualquiera de los casos la Sala dentro de tercero día dictará resolución y contra ella no cabrá recurso alguno.

- La Ley No. 476, Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa²⁶, en el artículo 38 establece que los funcionarios y empleados del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa deberán evitar cometer acciones u omisiones que contravengan las leyes y causen perjuicio a la Administración o a los ciudadanos; y el artículo 48 viene a establecer responsabilidades disciplinarias cuando los funcionarios incumplan los deberes que le competen por razón de su puesto, tal es el caso de emitir resoluciones de las pretensiones de los ciudadanos en el plazo establecido en las leyes. Además en esta Ley encontramos que las omisiones manifiestamente ilegales que causen perjuicio a los ciudadanos son consideradas como faltas graves, las cuales pueden tener como sanción la suspensión de labores de uno a quince días sin goce de salario, según la reiteración o gravedad.

- Ley No. 323, Ley de Contrataciones del Estado²⁷, en el inciso K) del artículo 3 contempla una situación excepcional de la cual surge un silencio administrativo

²⁶ Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 235, del 11 de Enero del 2003.

²⁷ Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 001, del 03 de Enero del 2000.



positivo, como es cuando por razones de urgencia determinado órgano del Estado solicite autorización a la Contraloría General de la Republica para realizar contrataciones con prescindencia de los procedimientos de esta ley, este ultimo órgano tendrá diez días para pronunciarse sobre la solicitud, de no hacerlo dentro del mencionado plazo se tendrá por autorizada la petición.

- Ley No. 505, Ley que Regula la Contratación de los Servicios de Profesionales y Técnicos Nicaragüenses en los Programas y Proyectos del Sector Público que se Financian con Fondos Provenientes de Gobiernos u Organismos Internacionales²⁸, establece que en casos que los concursantes de las convocatorias no estén de acuerdo con los resultados de las mismas, podrán hacer uso de los recursos de aclaración, impugnación y nulidad contenidos en el Reglamento de la Ley de Contratación del Estado²⁹ o en defecto de estos recursos, podrán interponer el recurso de apelación el cual se interpone en el acto o en un plazo no mayor de seis días luego de ser notificado de los resultados de la licitación, ante la misma instancia que emitió los resultados de la licitación, quien remitirá su informe al superior jerárquico en un plazo fatal de diez días. La autoridad encargada de resolver el recurso de apelación tendrá un plazo de treinta días emitir una resolución, de no pronunciarse en el plazo señalado se tendrá por resuelto desfavorablemente, es decir que la inactividad por parte del funcionario, viene a originar lo que conocemos como silencio administrativo negativo, el cual viene a legitimar al concursante para hacer uso del recurso de amparo ante los órganos jurisdiccionales, arto. 10 de la ley.

- Decreto No. 51-2005, Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa Municipal³⁰, en este reglamento se establece el recurso de reposición, el cual lo interpone el funcionario afectado o su representante acreditado con carta poder, dicho recurso se interpone ante el órgano que dicto la resolución, dentro de los diez días siguientes de notificada la resolución, más el termino de la distancia

²⁸ Publicada en la Gaceta Diario Oficial No. 18 del 26 de Enero del 2005.

²⁹ Publicado en la Gaceta Diario Oficial No. 46 del 6 de Marzo de 2000.

³⁰ Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 156, del 12 de Agosto del 2005.



cuando la resolución ha sido dictada por la Comisión Departamental de Carrera o la Comisión Nacional, este recurso se resolverá dentro de un plazo máximo de veinte días hábiles; si en este plazo la autoridad competente no dicta resolución alguna, se entenderá como silencio administrativo positivo, es decir a favor de lo solicitado por el recurrente, arto 50 de la ley.

Al haber sido una Comisión Municipal de Carrera quien dicto la resolución del recurso de reposición, se interpondrá ante ella misma el recurso de apelación quien lo admitirá en ambos efectos y lo remitirá en un plazo de diez días hábiles a la Comisión Regional y/o Departamental en su caso; de haber sido una Comisión Regional y/o Departamental la que dicto el recurso de reposición, será ante ella misma que se interpondrá el recursos de apelación quien lo admitirá en ambos efectos y lo remitirá a la Comisión Nacional dentro de un plazo de diez días hábiles. El órgano que conozca el recurso tendrá un plazo de veinte días para resolverlo; sino ha emitido resolución alguna dentro de dicho plazo se entenderá que el recurso ha sido fallado a favor del recurrente.

- Ley No. 510, Ley Especial para el Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados³¹; según esta ley todos aquellos ciudadanos que tengan la intención de portar una arma de fuego, deberán primero solicitar autorización para la compra de la misma, dicha solicitud deberá ir acompañada de una factura pro forma o licencia del titular del arma y en caso de ser empresa de seguridad deberán acreditar la autorización para funcionar como tales; el termino para resolver la solicitud es de diez días hábiles, en caso de favorecer al solicitante este tendrá sesenta días hábiles para realizar los tramites correspondiente para que se le otorgue la portación de arma, de lo contrario la autorización será cancelada; En aquellos casos en los que la autoridad de aplicación de la presente ley no de resolución alguna de la solicitud en el término establecido por la misma, se entenderá que existe silencio administrativo el cual deberá entenderse en sentido negativo, arto 36.

³¹ Publicada en la Gaceta Diario Oficial No. 40 del 25 febrero del 2005.



- Ley No. 501, Ley de Carrera Judicial³², esta ley establece una serie de conceptos entre ellos el de RESPONSABILIDAD de los funcionarios de carrera judicial, que no es más que la obligación que les imponen la Constitución y la Ley, de responder personalmente por las acciones u omisiones que afecten los derechos de los ciudadanos; además que cuando los funcionarios ocasionan perjuicios en los derecho de las partes del proceso, producto de las acciones u omisiones contradictorias a lo establecido en la norma jurídica, pueden incurrir en responsabilidad civil, penal o administrativa en su caso, arto. 2.

Todo aquel ciudadano que reúna los requisitos para incorporarse a la carrera judicial, luego de haber realizado los exámenes o pruebas necesarias para ingresar; tendrán derecho de conocer su calificación, y en los caso en que exista duda sobre su resultado podrán solicitar la revisión correspondiente ante el Órgano Calificador, quien deberá resolverlo dentro de tercero día hábil de interpuesta la solicitud; contra dicha resolución cabe el recurso de apelación ante el Consejo, dicho recurso puede interponerse dentro de las veinticuatro horas después de conocer los resultados; este Consejo deberá resolver dentro de ocho días hábiles. No obstante en aquellos casos en que el órgano calificador no dicte ninguna resolución en el plazo correspondiente, deberá entenderse que la solicitud a sido denegada, originándose un silencio administrativo negativo que viene a legitimar al solicitante a hacer uso del recurso de apelación, arto. 23.

- Ley No. 452, Ley de Solvencia Municipal³³; en esta ley se establece la manera y los plazos en que la municipalidad debe de extender las Solvencias Municipales y la Boleta de no Contribuyente, lo cual se hará en el termino de setenta y dos horas; en los casos en que la Municipalidad no entregue la Solvencia Municipal y la Boleta de no contribuyente en el termino ya estipulado, se entenderá extendida a favor del solicitante, es decir, que se origina un silencio administrativo positivo en

³² Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 9, del 13 de Enero del 2005.

³³ Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 90, del 16 de Mayo del 2003.



beneficio del contribuyente. El incumplimiento de esta obligación .por parte del funcionario de la municipalidad será objeto de sanciones administrativas conforme a los reglamentos internos de cada Municipalidad este incumplimiento debe de ser certificado por el Secretario del Consejo Municipal o por un notario Publico. arto.3.

- Ley No. 562, Código Tributario de la Republica de Nicaragua³⁴; en esta ley se establece tres tipos de recursos, el primero de ellos es el de Reposición que se interpone ante el mismo funcionario o autoridad que dicto la resolución u acto impugnado, con el fin que lo aclare, modifique o revoque; el contribuyente lo deberá interponer dentro de un plazo de ocho días hábiles después de ser notificado. Luego que ha sido presentado este recurso, la autoridad recurrida tendrá un plazo de treinta días hábiles para dictar una resolución expresa, si en este plazo la autoridad no emite ni notifica un pronunciamiento escrito, operara el silencio administrativo positivo, por lo que todo lo solicitado por el contribuyente se tendrá como resuelto de manera favorable, según arto 97.

El segundo recurso es el de Revisión que se interpone ante el Titular de la Administración Tributaria, contra la resolución del recurso de reposición, dentro de un plazo de diez días hábiles desde la fecha en que se efectuó la notificación de la resolución recurrida; dicho Titular de la Administración Tributaria debe pronunciarse en un plazo de cuarenta y cinco días, luego que ha concluido el plazo para presentar pruebas, el cual es de diez días. Si transcurren los cuarenta y cinco días sin que se emita y se notifique pronunciamiento alguno por parte del Titular de la Administración Tributaria, se entenderá que opera un silencio administrativo positivo o que el recurso de revisión a sido resuelto a favor del contribuyente, arto. 98.

³⁴ Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 227 de Noviembre del 2005.



Como último recurso que establece esta ley tenemos al de Apelación, el cual será interpuesto ante el que dicto el recurso de revisión que es el Titular de la Administración Tributaria, a su vez este deberá trasladar el recurso de apelación al Tribunal Tributario Administrativo, quien es el encargado de resolverlo. El contribuyente luego de haber sido notificado por escrito de la resolución del recurso de revisión tiene un plazo de quince días hábiles para interponer el recurso de apelación en original y copia. Luego que el Tribunal Administrativo recibe el recurso de apelación tiene diez días hábiles para remitirlo y dentro de quince días después de haberlo remitido deberá contestar los agravios, luego de este plazo se abrirá el termino probatorio por otros quince días. A partir de la fecha en que el Tribunal Administrativo recibió el expediente enviado por la Administración Tributaria, tendrá noventa días para emitir una resolución de la apelación; si pasa dicho plazo sin que haya pronunciamiento alguno sobre el recurso de apelación por parte del Tribunal, se entenderá que opera el silencio administrativo positivo, es decir, que lo solicitado por el contribuyente ha sido otorgado, arto 99.

Hay que hacer notar también, que en el artículo 100 del presente código se estipula que cuando los funcionarios de la Administración Tributaria no emitan resolución alguna de las pretensiones o solicitudes realizadas por los contribuyentes o cuando provoquen que se origine el silencio administrativo, serán acreedores de las sanciones contenidas en este código.

- Ley No. 499, Ley General de Cooperativas³⁵; en aquellos casos en los que los asociados de las cooperativas sean expulsados por violaciones a las normas establecidas en la ley o en los Estatutos de estas, podrán solicitar la revisión a la Junta Directiva; si la resolución de la Junta Directiva continua causándole agravios, tienen derecho de apelar dentro de tercero día ante la Asamblea General de Asociaciones, la que tendrá que resolver en un termino de quince días; si la Asamblea General de Asociaciones no emite ninguna resolución en el plazo señalado, la expulsión o sanción del asociado recurrente queda sin efecto alguno,

³⁵ Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 17, del 25 de Enero del 2005.



es decir que en la presente ley opera el silencio administrativo positivo, ya que viene a favorecer al recurrente o asociado, arto. 36.

- Ley No. 621, Ley de Acceso a la Información Pública³⁶, en esta ley se establecen los recurso y los tramites a seguir por el ciudadano en caso de que no obtenga la información que busca por parte de la administración, así mismo establece las sanciones que se les pueden imponer a los funcionarios que denieguen información sin razón fundada y en caso de que los funcionarios no obedezcan las resoluciones del Sala de lo Contencioso-Administrativo podrán ser juzgados por un Juez penal; otra cosa que es necesario recalcar en esta Ley le permite al ciudadano elegir entre si agotar la vía administrativa o no.

.Cuando un ciudadano solicita información a la administración publica sobre determinada cosa y no recibiere una respuesta expresa de su solicitud en los plazos establecidos en la presente ley, se deberá entender que hay una respuesta favorable a lo solicitado o que opera el silencio administrativo positivo, es decir que la información requerida por el ciudadano deberá de ser facilitada por la administración publica siempre y cuando lo solicitado no tenga carácter de confidencialidad, arto. 35.

En aquellos casos en los que al ciudadano se le de una resolución expresa negando la solicitud de acceso a la información publica o cuando haya operado el silencio administrativo positivo, podrá recurrir de apelación dentro de seis días de haber recibido la notificación o de haberse vencido el termino en su caso, ante la oficina de coordinación de acceso a la información publica de cada poder del Estado, los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, los Consejos Municipales, según el caso. Esta segunda instancia deberá dictar resolución dentro de un término de treinta días; la finalidad del recurso de Apelación en el caso de la resolución negativa será para obtener una respuesta favorable y en el caso del silencio administrativo positivo será para que se le

³⁶ Publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 118, del 22 de Junio del 2007.



otorgue u ordene la entrega de la información requerida al funcionario correspondiente, arto. 37.

Algo muy bueno en esta ley es la opción que tiene el ciudadano de agotar la vía administrativa o recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin necesidad se haber agotado previamente la vía administrativa.

-
-



CAPITULO III

REGULACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN PAÍSES DE IBEROAMÉRICA

En el desarrollo del presente capítulo analizaremos diversos ordenamientos jurídicos positivos, tanto constitucionales como legales de algunos países de Iberoamérica en los que se encuentran semejanzas y diferencias en cuanto a la regulación de la figura del silencio administrativo en comparación con Nicaragua; de esta manera brindaremos información sobre el sentido que toma el Silencio Administrativo fuera de nuestras fronteras y analizaremos que país han venido regulando de mejor forma la figura del silencio administrativo, en cuanto a garantía constitucional o procesal del administrado frente a los abusos de la administración Pública.

El Silencio Administrativo en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra establecido como una garantía para el administrado frente a los abusos, negligencias u omisiones de los Poderes del Estado, un ejemplo claro de ello es el artículo 52 de la Constitución en el que se establece una obligación a los funcionarios del Estado de conocer, resolver en un tiempo prudencial y notificar las pretensiones de los ciudadanos; además el legislador con ánimo de ser más específico creó la Ley No. 350, “Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo³⁷”, en la que se establece un plazo para resolver las pretensiones de los ciudadanos por parte de la administración pública que será de treinta días, y que cuando tal obligación es incumplida se origina un acto presunto producido por la inactividad de la autoridad responsable de resolver, el cual tiene el mismo valor de una resolución dictada por el órgano encargado de responder, dando origen de esta manera a la figura del Silencio Administrativo que representa, como ya se ha expresado, una garantía constitucional o procesal para el ciudadano.

³⁷ Op. Cit. pp. 34.



LEGISLACIÓN DE LOS DIFERENTES PAÍSES IBEROAMERICANO.

MEXICO

Constitución:

En la Constitución Política de México vigente desde 1917³⁸, a igual que la Constitución de Nicaragua se encuentra regulado el mismo Silencio Administrativo establecido en el artículo 142 de ésta, en cuanto no es el Silencio Administrativo comúnmente conocido que se da entre la Administración Pública y un particular, sino que se da producto de la omisión que hace un Poder del Estado de la norma jurídica de su país; este artículo al cual nos referimos es el Artículo 96: el cual expresa “*Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte serán hecho por el presidente de la República y sometido a la aprobación de la cámara de senadores, la que otorgara o negara esa aprobación dentro del prorrogable termino de diez días. Si la cámara no resolviere dentro de dicho término se tendrá por aprobado los nombramientos*”. En este artículo se contempla el Silencio Administrativo Positivo, en cuanto a que de no pronunciarse la Cámara del Senado de ninguna manera, esta inactividad será interpretada como la aprobación de la propuesta hecha por el Presidente de la Republica.

Actualmente este artículo 96 Cn. de México tiene bastante similitud al texto del artículo 138.4 de la Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la Republica de Nicaragua del año 2005³⁹, en el cual también se necesita la ratificación por parte del Poder Legislativo para los nombramientos de los Ministros y otros funcionarios por parte del Poder Ejecutivo; con la diferencia de que en México cuando el Poder Legislativo no se pronuncie en el plazo estipulado, sobre la aprobación o ratificación, se entenderá que la solicitud del Poder

³⁸ López Guerra Luís, Las Constituciones de Iberoamérica, ed, Madrid, fotopublicaciones, S. A., 1992, págs. 609-610.

³⁹ Op. Cit. pp. 28.



Ejecutivo a sido aprobada; mientras que en Nicaragua al no pronunciarse el Poder Legislativo, sobre la ratificación en el tiempo correspondiente, se entenderá que la ratificación ha sido negada. En otras palabras en el artículo 96 Cn. de México esta presente un silencio administrativo positivo y en el artículo 138.4 Cn. de Nicaragua se establece un silencio administrativo negativo.

México a igual que Nicaragua establece el derecho de petición en su Constitución, el cual viene a representar una garantía constitucional que permite a los ciudadanos acceder a los Tribunales cuando sus derechos están siendo violados por Administración Publica; y los funcionarios y empleados públicos deberán respetar el ejercicio de este derecho de petición y están obligados de resolver y notificar en breve termino la resolución de lo solicitado”, arto 8.

El artículo 103.1 de la Constitución de México dice que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se susciten por las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, así como conocer de los recursos cuando la administración ha violentado algún derecho del ciudadano.

El recurso de Amparo en México se encuentra contemplado en el artículo 107 de la Constitución, en el cual se establece que en el caso de materia administrativa, el amparo será procedente contra resoluciones que causen agravios no reparables mediante algún recurso o cualquier otro medio de defensa legal; y cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativo o judiciales, no reparable por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

El artículo 108 de la Constitución establece que los servidores públicos, representantes de elección popular, miembros de los poderes judiciales federal y de justicia del distrito federal, funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Publica, serán responsables por los actos u omisiones en que



incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. De manera que estos funcionarios al no cumplir con sus obligaciones pueden ser sancionados a suspensión, destitución e inhabilitación, así como a sanciones económicas los daños y perjuicios causados por sus actos u omisiones”, arto 113.

El Sistema jurídico constitucional Mexicano busca que se actualice la figura de la resolución negativa ficta, la cual consiste en que en caso de que la administración publica omita dar respuesta expresa a una solicitud o recurso legal, esta se entenderá como contestada en sentido negativo y dejara al interesado expedita la vía para impugnar dicha resolución negativa en un procedimiento contencioso-administrativo; pero los mexicanos en vista de las grandes violaciones en las que se ven inmersos los ciudadanos quieren que el ordenamiento jurídico establezca específicamente la figura de la resolución afirmativa ficta, en cuyo caso, ante la inactividad de la autoridad en emitir una resolución, se deberá entender que el silencio guardado es una respuesta favorable para el petitionerario.

Leyes:

En México la Ley Federal de Procedimientos Administrativo⁴⁰; regula la figura del Silencio Administrativo en forma directa y en ambos sentidos (positivo y negativo), tal a como lo establece el -Artículo 17.-, que expresa: “Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba

⁴⁰ Publicada en el diario oficial de la Federación de México el 4 de agosto de 1994 y reformada por los decretos publicado en el diario oficial de la federación el 24 de diciembre del 1996, 19 de abril del 2000 y 30 de mayo del 2000.



entenderse en sentido positivo”.

Con el simple hecho que la administración omite realizar un acto o dar respuestas al mismo, de manera negativa, da la oportunidad para que cualquier persona tanto natural como jurídica pueda comparecer por si o por apoderado ante las autoridades correspondientes a ser los respectivos reclamos por la inactividad del funcionario de la administración, según artículo 19 Cn.

Además el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México⁴¹, en su artículo 135 se especifica que los funcionarios del Poder Ejecutivo del Estado tienen un plazo de treinta días para dictar resolución de las solicitudes hechas por los ciudadanos, si en el mencionado plazo el funcionario no pronuncia resolución expresa, los interesados podrán solicitar a la autoridad ante la que presentó la petición, la certificación de que ha operado en su favor la afirmativa ficta, la cual deberá entenderse como una decisión favorable a los derechos e intereses legítimos de los peticionarios”. No obstante en aquellos casos en que no opere la resolución afirmativa ficta, el silencio de las autoridades en el plazo de treinta días hábiles posteriores a la presentación o recepción de la petición, se considerará como resolución negativa ficta, que significa decisión desfavorable a los derechos e intereses de los peticionarios, la cual viene a legitimar a los ciudadanos para hacer uso de los recursos correspondientes en lo contencioso-administrativo.”

ESPAÑA.

Constitución:

En el artículo 29, la Constitución Española⁴², establece el derecho de petición y la ventaja que este brinda para el ciudadano es que cuando la Administración no se

⁴¹ Publicado en el diario oficial de la Federación el 7 de febrero de 1997.

⁴² López Guerra, Luís. Constitución Española, décima edición, Madrid, tecnos, 1996, págs. 46 y sig.



pronuncie sobre las pretensiones de los ciudadanos, se producirá una inactividad por parte de la autoridad que puede ser recurrida de amparo, tal a como lo establece el artículo 53: “Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derecho reconocidos ante los tribunales ordinarios de preferencia y sumariedad, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional”.

El recurso de amparo está previsto en los artículos 53.2, 161.b; 162.b y 164.1 de la Constitución Española y constituye un medio de impugnación extraordinario y subsidiario, que cabe interponer ante el Tribunal Constitucional contra la última resolución judicial definitiva emanada del Poder Judicial por haber vulnerado, dicha resolución, algún derecho fundamental de los contemplados en los artículos 15 al 29 de la Constitución y dirigido a obtener la declaración de nulidad de tales resoluciones, el reconocimiento del derecho fundamental infringido y la adopción, en su caso, de las medidas apropiadas para su restablecimiento.

Esto último difiere de Nicaragua, ya que en este país, la Constitución y la Ley de Amparo establecen que no se puede recurrir de amparo contra las resoluciones de los Tribunales de Justicia en aquellos asuntos de su competencia.

En España a través del recurso de amparo el Tribunal Constitucional protege la defensa de los derechos fundamentales; así mismo tiene la función de reinstaurar el ordenamiento constitucional vulnerado y a través de la interpretación crea la oportuna doctrina legal que vincula a todos los poderes públicos.

En España este recurso será procedente contra las violaciones que los poderes públicos de los derechos cívico-constitucionales que el legislador constituyente ha querido proteger.

Leyes:

En dicho país con la ley 30/1992, “De régimen jurídico de las Administraciones



Publicas y del Procedimiento Común”, modificada por la ley 4/1999, se establece que la Administración Pública está obligada a dictar resolución expresa en todo los procedimientos y a notificarla; el plazo máximo para resolver lo fija la norma reguladora del procedimiento de que se trate, no obstante dicho plazo no podrá ser en ningún caso superior de seis meses y será de tres meses cuando la norma específica no fije el plazo máximo.

La Administración Pública está obligada a publicar y a mantener actualizados, a efecto informativo las relaciones de procedimiento con indicación de los plazos máximo de duración de los mismos así como de los efectos que produzca el Silencio Administrativo.

La regla general es la del Silencio positivo, es decir que tiene carácter estimatorio, este carácter estimatorio se sujeta a algunos requisitos, entre los cuales están:

- En los casos de estimación por Silencio Administrativo positivo, la resolución que se emita del acto solo podrá dictarse confirmando el mismo.
- En caso de desestimación por Silencio Administrativo negativo, la resolución que se dicte posterior al vencimiento del plazo no estará sujeta al sentido del silencio.

Finalmente los actos Administrativos producidos por Silencio Administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en derecho incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiere solicitarse del órgano competente para resolver y que deberá de ser emitido en el plazo máximo de quince días.

La mejor garantía para el Administrado viene a ser la obligación que tiene el funcionario público de resolver, ya que el incumplimiento de dicha obligación, con llevaría a dos cosas, la primera al surgimiento del silencio administrativo positivo o negativo y la segunda la sanción para el funcionario por no dar respuesta.



GUATEMALA

Constitución:

En la Constitución de Guatemala⁴³ a diferencia de la de Nicaragua se regula de forma expresa la figura del silencio administrativo, tal como lo establece el artículo 137: “Toda Petición en esta materia, deberá ser resuelta y notificada, en un termino que no exceda de ocho días. Si la autoridad no resuelve en ese termino, se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley”. Es decir que en caso de no resolverse la petición en el termino establecido se tendrá por denegada, produciéndose de esta manera un silencio administrativo negativo; así mismo se le brinda al ciudadano la oportunidad de reclamar sus derechos y poder hacer peticiones e interponer recursos ante los Tribunales correspondientes, según arto. 28 Cn.

Ciertamente la Constitución Política de Nicaragua no estipula un plazo para resolver las peticiones interpuesta por los ciudadanos como lo hace la Constitución de Guatemala, pero no significa que en Nicaragua no existe un plazo limite para que los funcionarios dicten sentencia, ya que la Ley No. 350 viene a llenar este vacío constitucional al establecer que los funcionarios de la Administración, tienen treinta días para resolver las pretensiones de los ciudadanos.

Lo que nos lleva a afirmar que tanto en Guatemala como en Nicaragua, en materia administrativa, el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días, por lo que se puede observar que en ambos Estados el legislador le ha puesto un límite a los funcionarios para resolver, con el fin de evitar perjuicios en los intereses de los ciudadanos.

⁴³ López Guerra, Luís. Las Constituciones de Iberoamérica, ed, Madrid, fotopublicaciones, S. A., 1992, págs. 463,464, 481 y 497.



Según el artículo 29 de la constitución de Guatemala los ciudadanos pueden acceder a los Tribunales de Justicia cuando se sientan que sus derechos han sido agraviados por alguna resolución emitida por los funcionarios del Estado. En la misma Constitución se establece como garantía que cada ciudadano tiene derecho de conocer sobre las actuaciones de la administración, arto. 30.

Además en el arto 195 de la Constitución de Guatemala se regula de manera directa las actuaciones de los funcionarios ya que establece que los mismos son responsables de sus actos; sirviendo esto para que los funcionarios cumplan con sus obligaciones y no cometan omisiones en el ejercicio de sus funciones.

Leyes:

En Guatemala encontramos la ley de lo contencioso administrativo⁴⁴ en la cual el artículo 1 establece “Que las peticiones que se dirijan a funcionarios o empleados de la administración pública, deberán ser resueltas y notificadas en un plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que haya concluido el procedimiento administrativo”. En los casos que no se resuelva la petición se deja abierta la vía de la impugnación y de la interposición de los recursos para efectuar los debidos reclamos a través del recurso de revocatoria y de reposición establecido en los artículos 7 y 9 de esta ley. Los recursos administrativos de revocatoria y reposición serán los únicos medios de impugnación ordinarios en toda la administración pública centralizada y descentralizada o autónoma. Se exceptúan aquellos casos en que la impugnación de una resolución deba conocerla un tribunal de trabajo y previsión social, arto 17 de la misma ley.

El artículo 16 establece el Silencio Administrativo y dice que transcurridos treinta días a partir de la fecha en que el expediente se encuentre en estado de resolver sin que el ministro o la autoridad correspondiente haya proferido resolución se tendrá, para el efecto de usar la vía contencioso-administrativa, por agotada la vía

⁴⁴ Decreto No. 119-96, Publicado en la Gaceta Diario oficial del 20 de diciembre de 1996.



gubernativa y por confirmado el acto o resolución que motivó el recurso.

También encontramos la ley General de Telecomunicaciones, que acoge y define al Silencio Administrativo como “el incumplimiento de la superintendencia en resolver una solicitud dentro del plazo estipulado en esta ley”. Aquí el Silencio Administrativo opera con efecto negativo al establecer: “A menos que esta ley lo determine, el Silencio Administrativo operara en el sentido que lo solicitado se tendrá por rechazado o resuelto en el sentido negativo, en este caso el afectado podrá a su elección hacer uso de los medios de impugnación a que se refiere esta ley .

El Código Tributario Decreto 6-91, establece en el artículo 155⁴⁵ el Ocurso: cuando la administración Tributaria deniegue el trámite del recurso de Revocación, la parte que se tenga por agraviada podrá recurrir al Ministerio de Finanzas Publica, dentro del plazo de treinta días hábiles siguiente de la notificación de la denegatoria, pidiendo se le conceda el trámite del recurso de revocatoria, si la administración no resuelve concediendo o denegando el recurso de revocatoria dentro de los quince días hábiles siguiente a su interposición, se tendrá por concedido este y deberán elevarse las actuaciones al Ministerio de Finanzas Publica. Además en este mismo artículo, se establece sanciones a los funcionarios o empleados públicos que incurran en atrasos, estas sanciones pueden ser suspensión del trabajo sin goce de salario y si reinciden serán destituidos del cargo.

En el Arto 157 se contempla el Silencio Administrativo, al establecer que transcurrido el plazo de treinta días hábiles contados a partir de la fecha en que las actuaciones, se encuentren en estado de resolución, sin que se dicte la resolución que corresponde, se tendrá por agotada la vía administrativa y por resuelto desfavorablemente el recurso de revocatoria o de reposición para que el interesado pueda interponer el recurso de lo contencioso administrativo.

⁴⁵ Reformado por el arto.42 del decreto No. 58-96 del Congreso de la República.



CHILE

Constitución:

En la Constitución Política de Chile⁴⁶ al igual que en la de Nicaragua se establece un silencio administrativo excepcional o particular entre los poderes del Estado, ya que el artículo 40 dice “El congreso, dentro del plazo de diez días, contado desde la fecha en que el Presidente de la República someta la declaración de Estado de Sitio a su consideración, deberá de pronunciarse aceptando o rechazando la proposición, sin que pueda introducirle modificaciones. Si el congreso no se pronunciare dentro de dicho plazo, se entenderá que aprueba la proposición”. En otras palabras la Constitución Chilena regula la figura del silencio administrativo positivo entre poderes del Estado, ya que si el congreso no resuelve en el término establecido se considerara aprobado el Estado de Sitio; Así mismo en el artículo 49 se contempla el mismo silencio, al decir que “Si el senado no se pronunciare dentro de treinta días después de pedida la urgencia por el presidente de la República, se tendrá por otorgado su asentimiento.” Todavía más similar al artículo 142 Cn. nicaragüense es el artículo 72 Cn. Chilena al establecer que “Si el Presidente de la República no devolviera el proyecto dentro de treinta días, contados desde la fecha de su remisión, se entenderá que lo aprueba y se promulgara como ley”; observándose de forma evidente que ambos casi son el mismo texto.

Al decir el artículo 38 Cn. Chilena “Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.” Estamos en presencia de una garantía constitucional para el administrado, ya que se le otorga protección de sus derecho al permitírsele recurrir de la resoluciones tomadas por la administración del Estado ante los Tribunales de Justicia.

⁴⁶ Op. Cit. pp. 51.



Leyes:

En Chile a diferencia de Nicaragua existe una ley que regula de manera directa al silencio administrativo estableciendo los procedimientos que se deben de llevar a cabo en la tramitación de los actos administrativos y la claridad que debe existir en cada una de sus resoluciones o fallos.

Esta ley es la Ley N° 19.880, Ley del Silencio Administrativo en Chile del 2003, que vino a complementar las disposiciones contenidas en la ley de probidad, específicamente referidas a la publicidad y transparencia en materia de procedimiento y tramitación de los actos administrativos, otorgando el derecho al ciudadano de conocer el estado en que se encuentran las actuaciones solicitadas a un órgano público y estableciendo plazos breves y el denominado silencio administrativo positivo como regla general.

El artículo 64 de la ley se contempla un silencio administrativo positivo al establecer que “transcurrido el plazo legal para resolver acerca de una solicitud que haya originado un procedimiento, sin que la Administración se pronuncie sobre ella, el interesado podrá denunciar el incumplimiento de dicho plazo ante la autoridad que debía resolver el asunto, requiriéndole una decisión acerca de su solicitud. Dicha autoridad deberá otorgar recibo de la denuncia, con expresión de su fecha, y elevar copia de ella a su superior jerárquico dentro del plazo de 24 horas. Si la autoridad que debía resolver el asunto no se pronuncia en el plazo de cinco días contados desde la recepción de la denuncia, la solicitud del interesado se entenderá aceptada. En los casos del inciso precedente, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro del plazo legal. Dicho certificado será expedido sin más trámite.”

Según artículo 66 el efecto que tiene el silencio administrativo será el mismo que el de una resolución expresa de la administración, desde la fecha de la



certificación respectiva”.

COSTA RICA.

Constitución:

La Constitución de Costa Rica⁴⁷ en el Artículo 27 del regula de manera indirecta lo que es el silencio Administrativo, pero si establece el derecho que tiene una persona para reclamar en caso de que se le violente una garantía por parte de un funcionario de la Administración Pública y además establece que se le garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial y el derecho de obtener una pronta resolución.

El Artículo 41 establece que ha cada ciudadano debe hacersele justicia pronta, cumplida sin denegación y en estricta conformidad con las leyes. Ósea es lógico pensar que no puede haber una justicia administrativa inmediata, puesto que la administración pública y sus órganos requieren de un plazo prudencial para tramitar de forma adecuada la respectiva petición y dictar la resolución administrativa más acertada y apegada a derecho siempre y cuando estos respeten los plazos establecidos para dictar un fallo.

Según el artículo 48 de la Constitución de Costa Rica, los ciudadanos tienen derecho a interponer o hacer uso del recurso de amparo para mantener o restablecer el pleno goce de los derechos consagrados en esta Constitución cuando estos han sido agraviado producto de una resolución o de una inactividad por parte de funcionarios del Estado, que ocasione perjuicio al ciudadano.

Leyes:

⁴⁷ Op. Cit. pp. 51.



La ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo⁴⁸, en el artículo 2 establece que la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y demás entidades de la Administración Pública, artículo 19 estipula que “cuando se formulare alguna petición ante la Administración Pública y esta no notificare su decisión en el plazo de dos meses, el interesado podrá considerar desestimada su instancia, al efecto de formular, frente a esta denegación presunta, el correspondiente reclamo Administrativo o Jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa acerca de la petición realizada”. Según el contenido de este artículo, Costa Rica a diferencia de Nicaragua ha establecido el doble del plazo estipulado en este último país, para que sus funcionarios dicten resolución de las pretensiones suscitadas por los ciudadanos; además la presente ley de Costa Rica tiene el mismo nombre de la Ley No 350 de Nicaragua, la cual regula los problemas entre los ciudadanos y la administración del Estado.

En la presente Ley que bien remarcada la existencia del silencio administrativo negativo, al establecer que transcurrido dos meses desde la fecha de interposición del recurso de reposición, sin que se haya producido y notificado ninguna clase de resolución, se entenderá que lo solicitado ha sido desestimado, quedando abierta la posibilidad de recurrir en la vía contencioso-administrativa, arto. 33.

En Costa Rica existe un Código de Normas y Procedimiento Tributario⁴⁹, en el cual encontramos que cuando el contribuyente interpone una petición o recurso ante el Director General de la Administración Tributaria u otro funcionario de esta, el plazo máximo para resolver la una u la otra será de dos meses desde la fecha de presentación o interposición, al no haber ningún pronunciamiento se presumirá que lo solicitado por el contribuyente ha sido denegado, dicho silencio administrativo legitima a los interesados a interponer los recursos

⁴⁸ www.cesdepu.com/nbdp/lrjca.htm-145

⁴⁹ www.cesdepu.com/nbdp/lrjca.htm-193k



correspondientes, arto. 102.

No obstante lo anterior, podemos decir que en Costa Rica no solo se aplica el silencio administrativo negativo, sino también el positivo ya que el artículo 119 del presente Código, establece que cuando el contribuyente tenga interés personal y directo en consultar a la Administración tributaria sobre la aplicación del derecho a una situación de hecho concreta y actual, la Administración deberá evacuar dichas consultas y las tendrá que resolver en un plazo de cuarenta y cinco días, si al vencimiento de dicho termino, no ha dictado resolución, se deberá de entender que lo interpuesto por el ciudadano consultante ha sido aprobado, produciéndose de esta manera un silencio administrativo a favor de los intereses del ciudadano.



CONCLUSIONES

Actualmente podemos decir que existen un sin número de disposiciones jurídicas que regulan la figura del silencio administrativo las cuales representan para el ciudadano garantías procesales que sirven para que sus derechos no sean violados por el Estado.

El silencio administrativo estimatorio y desestimatorio son garantías procesales que aseguran al ciudadano que los funcionarios públicos no agredan sus derechos ya sea por abusos de poder, negligencias u omisiones. En cuanto al silencio administrativo negativo podemos decir que es una garantía procesal, ya que legitima a los ciudadano a hacer uso de los recurso correspondientes para exigir que los derechos lesionados sean subsanados por los órganos jurisdiccionales; de igual modo el silencio administrativo positivo será una garantía, ya que cuando la autoridad, aun cuando la ley así lo establezca, no quiera reconocer el derecho que se ha adquirido a través de este silencio, podrá exigirlo ante los órganos jurisdiccionales. De manera que es evidente que a través del silencio administrativo se pone en practica la famosa teoría de Montesquieu de “Pesos y contra pesos”, ya que cuando el ciudadano recurre ante los órganos jurisdiccionales contra la administración, lo que se busca es que el Poder Judicial repare el daño causado por el Poder Ejecutivo en los derechos del ciudadano por la violación de la norma jurídica.

No obstante lo anterior, cuando el ciudadano haga uso de los recursos admitidos por nuestro ordenamiento jurídico contra la administración pública, si quiere obtener una sentencia favorable ante los órganos jurisdiccionales, deberá legitimar el derecho de acción y demostrar que hizo un previo agotamiento de la vía administrativa.

El silencio administrativo en nuestra legislación tiene dos propósitos fundamentales, el primero es que viene a limitar el plazo que tienen los funcionarios de la administración Pública para dictar una resolución, lo cual



representa un beneficio para los ciudadanos en cuanto no deberán esperar perpetuamente por la respuesta de sus pretensiones; y el segundo es que sirve de garantía procesal en cuanto a que una vez se produzca la inactividad de resolver por parte de la administración pública, el ciudadano podrá recurrir ante los órganos jurisdiccionales en defensa de sus pretensiones.

El Silencio Administrativo no es un derecho para la Administración, al contrario, es una garantía a favor de los mismos particulares, que tiene como objeto evitar que se deniegue el derecho fundamental a obtener pronta respuesta de parte de la Administración, es decir, busca evitar que los Administrados, de forma indefinida, sean injustamente agraviados en sus derechos por la inactividad de quien debe resolver sus requerimientos.

A la luz del artículo 13 del Código Penal vigente que prohíbe las interpretaciones extensivas en materia penal, permitiéndolas nada más cuando estas favorezcan al reo y el artículo 32 de nuestra Carta Magna, que establece el principio de legalidad, de que todo lo que la ley no prohíba es permitido; además de lo anterior nosotros concluimos y afirmamos dos cosas: la primera que en materia constitucional son permitidas las interpretaciones extensivas, ya que en nuestro ordenamiento jurídico no existe una norma que diga lo contrario; lo cual nos lleva a nuestra segunda afirmación que es que en nuestra Constitución Política se regula la figura del silencio administrativo de forma tácita, con la excepción de los artículos 138.30 y 142 Cn. que establecen el silencio entre los Poderes del Estado.

Ciertamente nuestra Constitución Política establece un silencio administrativo diferente al comúnmente conocido, es decir no se da entre el Estado y los particulares sino entre los mismos Poderes del Estado como son el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; cosa semejante ocurre en las normas constitucionales de México y de Chile en las cuales a igual que Nicaragua domina el silencio administrativo entre los poderes del Estado, es decir que estos países



algunas veces basan la aprobación de sus actos en la figura del silencio administrativo.

Por otro lado aunque el artículo 52 de la Constitución Política de Nicaragua no establece ningún plazo que sirva de límite para que los funcionarios del Estado dicten sentencia, no significa que en nuestro ordenamiento jurídico no exista tal limitación, ya que en la Ley No. 350, Ley de Regulación de lo Contencioso-Administrativo, se establece una regla general de que los funcionarios deben resolver en un plazo de treinta días, de lo contrario se presumirá que existe una resolución favorable a lo solicitado, exceptuándose esta regla solo cuando la ley establezca algo diferente.

Así mismo podemos decir que la legislación constitucional de España y México difieren de la de Nicaragua, en cuanto a que en estos dos primeros países se permite recurrir de amparo contra las sentencias de los Tribunales de Justicia, mientras que en Nicaragua no se permite recurrir de amparo contra tales sentencias. No obstante sería muy bueno para los ciudadanos de Nicaragua que el legislador constituyente tomase en cuenta este criterio y lo plasmará en la constitución para contar con protección no solo de las resoluciones de la Administración Pública sino de las sentencias de los órganos jurisdiccionales.



BIBLIOGRAFIA

- Álvarez Lejarza Emilio, Las Constituciones de Nicaragua, ed., Madrid, Cultura Hispánica, 1958.
- Bautista Arrien, Juan, El Procedimiento Administrativo y el proceso contencioso-administrativo en Nicaragua, Revista de Derecho, n^o 2, UCA, 2002.
- Cabanellas de Torrez Guillermo, Diccionario Enciclopédico Usual, Heliastra SRL, 21^a edición, 1989.
- Constitución Política de la República de Nicaragua, treceava edición, Editorial Jurídica, 2006.
- Entrena Cuesta Rafael, Curso de Derecho Administrativo, cuarta edición, Tecnos S.A.-Madrid, 1973.
- Escorcia, Jorge Flavio, Derecho Administrativo (Primera Parte), ed., Editorial Universitaria, Nicaragua, 2002.
- Esgueva Gómez Antonio, Las Constituciones y sus Reformas en la Historia de Nicaragua, ed, Managua, El Parlamento, 1994, Tomo I.
- Esgueva Gómez Antonio, Las Constituciones y sus Reformas en la Historia de Nicaragua, ed, Managua, El Parlamento, 1994, Tomo II.
- Fernández Vázquez Emilio, Diccionario Derecho Publico, Ed. Astrea 1981.
- Gámez Ramos, Dania Blasina. Régimen Jurídico del Silencio Administrativo en Nicaragua. León, Nicaragua, 2004.
- García Enterría Eduardo, Fernández Tomas-Ramón, Curso de Derecho Administrativo I, Civitas S.L., 10^a edición, 2000.
- González Pérez Jesús, Procedimiento Administrativo Federal, tercera edición, México, 2000.
- Guerrero Mayorga Orlando. Recopilación de Textos Básicos de Derecho Internacional Público, Ed., 1999, Managua, Editorial Somarriba.
- Guido López, Ivana, Aplicación de la Técnica del Silencio Administrativo en Nicaragua, León, Nicaragua, 2002.
- López Guerra Luís, Las Constituciones de Iberoamérica, ed, Madrid, fotopublicaciones, S. A., 1992.



- Moreno Rothschuh, Rhina. Comisión Permanente de Derechos Humanos, Manual de Derechos Humanos, ed., 2003, Managua.
- Rizo Oyanguren, Armando. Manual Elemental de Derecho Administrativo, ed., Editorial Universitaria, Nicaragua, 1992.