

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA
UNAN - LEÓN
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DERECHO



TRABAJO MONOGRÁFICO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO.

TEMA: RÉGIMEN JURÍDICO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN
NICARAGUA.

AUTORES:

Br. DANIA BLASINA GÁMEZ RAMOS.

Br. JAQUELINE YADIRA GUIDO HERNÁNDEZ.

Br. MARDEN ELEAZAR LÓPEZ CRUZ.

TUTOR:

Dr. JORGE FLAVIO ESCORCIA.

LEÓN, SEPTIEMBRE 2004.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA
UNAN - LEÓN
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DERECHO



**TRABAJO MONOGRÁFICO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO.**

**TEMA: RÉGIMEN JURÍDICO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN
NICARAGUA.**

AUTORES:

Br. DANIA BLASINA GÁMEZ RAMOS.

Br. JAQUELINE YADIRA GUIDO HERNÁNDEZ.

Br. MARDEN ELEAZAR LÓPEZ CRUZ.

TUTOR:

Dr. JORGE FLAVIO ESCORCIA.

LEÓN, SEPTIEMBRE 2004.

DEDICATORIA

*El presente trabajo monográfico quiero dedicarlo:
A **Dios** por haberme permitido culminar esta etapa en mi vida.
A mi **madre** por su amor y apoyo incondicional.*

Dania Blasina Gámez Ramos.

*Dedico el presente Trabajo:
A **Dios** por permitirme culminar esta etapa de mi vida y mi formación
como profesional.
A mis **Padres y Hermanos** que me han brindado su amor y apoyo
incondicional, y a mis **Tíos** (Familia: Hernández Ojeda).*

Jaqueline Yadira Guido Hernández.

*Dedico mi trabajo monográfico:
A **DIOS** por regalarme la vida y permitirme culminar mis estudios con
éxitos y brindarme la sabiduría y paciencia para este trabajo.
A mis **PADRES, BLANCA ROSA Y JUAN RAFAEL**, por brindarme su
apoyo, consejos y amor incondicional, debo decirles sus esfuerzos han
culminado.
A mis **TIOS**, por su apoyo y solidaridad y en general a la Familia Cruz
Martínez.*

Marden Eleazar López Cruz.

AGRADECIMIENTO

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

A nuestro Tutor Dr. Jorge Flavio Escorcía que con esmero y paciencia nos guió para que este trabajo monográfico se realizara lo mejor posible.

ÍNDICE

Pág. N°

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

INTRODUCCION

1

CAPÍTULO I: EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA DOCTRINA

1. Origen y Evolución Histórica	3
2. Definiciones	6
3. Fundamento	11
4. Naturaleza Jurídica	13
4.1 Silencio negativo como simple ficción legal de efectos exclusivamente procesales	13
4.2 Silencio positivo como acto presunto en todo equivalente al acto expreso estimatorio	14
5. Requisitos	16

CAPÍTULO II: EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN NICARAGUA

1. Su inclusión en nuestro sistema jurídico	20
1.1 La Constitución y el derecho de petición	21
2. Requisitos y efectos	23
3. Régimen jurídico: legislación y jurisprudencia	25
3.1 Análisis de la figura del silencio administrativo en la jurisprudencia de Nicaragua	30
4. Aspectos procesales del silencio administrativo	45
5. Responsabilidad de los funcionarios públicos	48

CAPÍTULO III: LEGISLACIÓN COMPARADA

1-Guatemala	52
2-El Salvador	55
3-Honduras	56
4-Costa Rica	58
5-Panamá	60

CONCLUSIONES

62

BIBLIOGRAFÍA

65

ANEXOS

67



INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo abordamos la institución del silencio administrativo, la cual se ha convertido en el instrumento más útil frente a la inactividad formal de la administración, ya que si bien los funcionarios públicos tienen la obligación de resolver las consultas y recursos administrativos interpuestos por los ciudadanos en la mayor brevedad posible y dentro de los plazos fijados por las leyes; en la práctica observamos que se demoran más tiempo que el establecido o simplemente omiten tomar decisiones pertinentes, dejando al administrado en un estado de indefensión o limbo jurídico de los derechos y garantías otorgadas por las leyes.

Del análisis de la doctrina, normas jurídicas y jurisprudencia brindamos una visión del Régimen Jurídico del Silencio Administrativo en Nicaragua, además abordamos de manera general la legislación centroamericana, a fin de comparar la regulación del silencio en estos países con respecto a la de Nicaragua.

Para una mejor comprensión del tema lo dividimos en tres capítulos: 1) el silencio administrativo en la doctrina, 2) el silencio administrativo en Nicaragua y 3) legislación comparada.

En el primer capítulo hacemos uso de la doctrina especialmente de España, país donde se ha avanzado mucho en materia de Derecho Administrativo y por ende en el tema del silencio administrativo, se aborda principalmente su evolución, su fundamento, naturaleza y requisitos.

En el segundo capítulo se aborda la Constitución, leyes administrativas y jurisprudencia dictada por la Corte Suprema de Justicia nicaragüense, que se vinculan o regulan el aspecto tratado, a fin de determinar el régimen del silencio administrativo en nuestro país.

Y en el tercer capítulo presentamos los artículos de las Constituciones de Centroamérica que se relacionan con el tema de estudio, así como las leyes administrativas que regulan el silencio administrativo.

Creemos que el desarrollo de este tema es de mucho interés para la sociedad nicaragüense, quienes en algún determinado momento se ven en la situación de no obtener por parte de la administración pública alguna respuesta a sus peticiones, y a fin de no verse perjudicados es necesario que estén conscientes que existe la institución del silencio administrativo, en base al cual y de acuerdo a lo que establezca la legislación para el caso podrán considerar como paso a seguir: 1) el acudir a los Tribunales



haciendo uso de los remedios procesales pertinentes(efecto negativo) 2) actuar según lo pretendido(efecto positivo).

Queremos recordar que con este trabajo no se agota el tema de investigación, únicamente hemos plasmado nuestras apreciaciones del mismo, por lo que queda abierto a críticas y a futuras investigaciones que lo mejoren y enriquezcan.



CAPÍTULO I: EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA DOCTRINA.

1. Origen y Evolución Histórica.

Durante mucho tiempo la administración pública había venido eludiendo el control jurisdiccional con solo permanecer inactiva, por lo que el particular quedaba inerte ante ella, privado de toda garantía judicial. Esta fisura del sistema de garantía es justamente la causa y el origen de la técnica del silencio administrativo, la cual es una creación del sistema francés. Surgió a finales del siglo XIX, con el Decreto del 12 de noviembre de 1867 y luego con la ley del 17 de julio de 1900, siendo su propósito el de impedir que se produzcan situaciones de indefensión del ciudadano ante las arbitrariedades de la administración.

La elaboración doctrinaria del silencio administrativo se realizó con más propiedad en Italia y no en el país donde surgió. La doctrina propone como solución crear una ficción legal que permita presumir un efecto jurídico a la inactividad de la Administración. En las disposiciones francesas citada se estableció la regla siguiente: cuando una reclamación ha sido dirigida a la Administración, el silencio de ésta, prolongado durante cuatro meses, equivale a un rechazo de la reclamación. El administrado se encuentra en presencia de lo que se llama una resolución implícita de rechazo y puede atacarla por un recurso contencioso. En el derecho italiano la jurisprudencia del Consejo del Estado había suplido la omisión legislativa sobre el punto, estableciendo que el transcurso de un cierto tiempo, que podía fijarse en términos generales, autorizaba a el interesado a requerir de la Administración un pronunciamiento en el recurso jerárquico y si la reclamación no era atendida se tenía por desestimado el recurso. Esta doctrina ha recibido después sanción legislativa en la ley de 1934, al disponer que transcurrido 120 días de la presentación del recurso jerárquico sin que la autoridad superior hubiese proveído, el recurrente puede pedir a la misma, que el recurso sea resuelto. Transcurrido 60 días de dicha instancia sin que hubiese recaído decisión alguna, el recurso se tiene por rechazado.

De lo anterior deducimos que el silencio administrativo se creó como una ficción legal según la cual pasado un cierto plazo sin que la administración se pronuncie expresamente, la ley presume que la pretensión del particular ha sido denegada, lo cual permite a éste promover contra la denegación presunta los correspondientes recursos jurisdiccionales. De esta manera se transforma la inactividad material en actividad formal al asignarle un valor al silencio.

Bajo este modelo España lo introduce por medio de los Estatutos Municipal y provincial de Calvo Sotelo de 1924 y 1925 y la ley Municipal Republicana en 1935, y mas tarde por la ley de 18 de marzo de 1944, esta regulación parcial y limitada no se



garantiza hasta la promulgación de la ley Reguladora de la jurisdicción de lo contencioso administrativo del 27 de diciembre de 1956, que estableció un régimen general y uniforme para todos los ámbitos administrativos, régimen luego retocado levemente por la ley de procedimiento administrativo de 1958, la cual en síntesis establecía que formulada una petición ante la Administración, si ésta no notificaba su resolución al interesado en el plazo de tres meses, podía su autor denunciar la mora y transcurrido otros tres meses desde la denuncia sin recibir respuesta alguna, podía considerar desestimada la petición al efecto de deducir frente a esta denegación presunta al correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional según proceda o esperar la resolución expresa de su petición.

En estas regulaciones la técnica del silencio administrativo por regla general tiene un carácter negativo o desestimatorio y el efecto positivo o estimatorio se reconoció a manera de excepción en unos de los artículos de la ley de procedimiento administrativo de 1958, pues únicamente era aplicable a las relaciones ínter orgánicas o inter administrativas para los supuestos de autorizaciones y aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de sus funciones, así como fiscalizaciones y tutelas de los órganos superiores sobre los inferiores.

Es decir, que a través de la historia de la reglamentación del silencio administrativo, sólo cuando era de administración a administración adquiría un carácter positivo y cuando se trataba de relaciones del particular con la administración solo se entendía positivo en aquellos casos que así lo estableciera una disposición expresa.

Entre las disposiciones que regulaban al silencio administrativo de forma positiva están: la aplicación del reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1965, el decreto 2668 de 1987, el decreto-ley del 14 de marzo de 1984, el decreto de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales, y laborales en estas disposiciones se concebía al silencio administrativo con sentido positivo sin necesidad de denunciar la mora.

Además se planteo una reglamentación que no permitía adquirir ningún derecho por el silencio administrativo positivo como son cuando lo obtenido por el silencio administrativo fuera extensible y manifiestamente ilegal, tal y como ocurría con las licencias urbanísticas de construcción sobre zonas verdes, así como la ley del suelo en la que se expresa que en ningún caso se entendería adquirida por el silencio administrativos licencias o facultades en contra de las prescripciones de esta ley, de los planes, proyectos, programas; y en su caso de las normas complementarias y subsidiarias del planteamiento.



Sin embargo, frente a la regla general del silencio negativo la virtualidad del silencio positivo quedo reducida a casi nada, incluso en el ámbito de las autorizaciones y licencias del régimen local en el que se había configurado como regla, su efecto real quedo reducido a consecuencia del contrario posicionamiento de la mayoría de la doctrina y de una parte de la jurisprudencia que llevo a postular la libre modificación por ulterior resolución expresa de la administración.

De modo que en estas circunstancias el silencio positivo conducía a una inseguridad aún mayor para el supuesto beneficiario, el cual no podía acudir a la jurisdicción contenciosa-administrativa frente a un acto presunto favorable, ni tenía seguridad alguna de que la administración fuera a respetar la autorización o licencia así obtenida.

Además de esta inseguridad intolerable a la que había conducido el silencio positivo, el silencio negativo por su parte había degenerado en la práctica en un abuso generalizado de las administraciones públicas que terminaron por convertirlo en la forma ordinaria de contestar las solicitudes, reclamaciones y recurso de los particulares, en tácticas para retrasar la resolución de ciertos problemas o de posponer durante años aquellas resoluciones que pudieran comportar efectos económicos para la administración.

Se hacia necesario reformar a fondo el régimen jurídico del silencio administrativo, en primer término se quiere terminar con el vicio de que no se dicte resolución expresa dentro del plazo legal correspondiente, reforzando el cumplimiento de la obligación de la autoridad o funcionario responsable con la exigencia de responsabilidad disciplinaria o con la amenaza de remoción del puesto de trabajo. Suponiendo así que el silencio dejara de ser un hábito para convertirse en una forma residual de resolución de los asuntos administrativos.

Y si a pesar de todo no hay en el plazo una resolución expresa el acto presunto producido no tendrá como regla efecto negativo, sino al contrario, de modo que el legislador decidió optar por el silencio positivo como regla, reduciendo a excepción el silencio negativo, algo que no tendría precedentes ni en España, ni fuera de ella.

La ley enuncia como uno de sus principios fundamentales la obligación de dictar resolución expresa, pues su verdadero objetivo es que los ciudadanos obtengan respuestas expresas en los plazos establecidos, garantía que es exponente de una administración en la que debe primar la eficacia sobre el formalismo y que solo cederá cuando exista un interés general prevalente o cuando realmente el derecho cuyo reconocimiento se postula, no exista.



Sin embargo las dificultades interpretativas de todo orden que esta nueva regulación planteaba suscitaban la crítica unánime de la doctrina y dieron lugar a su rectificación.

2. Definiciones:

Antes de definir lo que es el silencio administrativo es importante aclarar la conexión que existe entre declaración de voluntad y silencio, ya que muchos autores se han planteado la interrogante de si el silencio puede constituir una manifestación de voluntad.

Como sabemos la doctrina considera que son categorías de exteriorización de la voluntad:

La manifestación expresa, la cual concurre cuando ésta se exterioriza directamente a través de la palabra, escrito o signos convencionales, de manera clara y terminante.

La manifestación tácita, la cual existe cuando la voluntad deriva, no ya de una manifestación directa y terminante en tal sentido, sino de hechos o circunstancias que permiten entender de manera indirecta que concurre tal voluntad.

La declaración implícita, esta suele subsumirse en la anterior (tácita) frente a la declaración expresa de voluntad. Sin embargo se considera más acertado considerarla una categoría independiente, entendida como aquella deducida de actos expresos no dirigidos directamente a tal fin.

Y por último la declaración presunta, la cual deriva directamente de la Ley. La voluntad se presume existente y la ley impone las consecuencias directamente de un determinado hecho o conducta.

Todas estas permiten determinar o registrar cual es la voluntad del órgano administrativo y si ésta es jurídicamente relevante (produce efectos jurídicos) pero, dado que existen casos en que la Administración Pública no se pronuncia en forma alguna ni expresa, ni tácitamente, más bien calla; es que surge el planteamiento del problema del “**Silencio Administrativo**”, es decir la preocupación por delimitar cuales son los efectos derivados del silencio en el mundo jurídico por lo que se planteó si debía el silencio constituir una categoría más de exteriorización de la voluntad, a lo que definitivamente y esto es absoluto, se dijo que no era posible, ya que, antes bien, es excluyente de toda manifestación de la voluntad. Podrá presumirse la existencia de una voluntad, pero esta presunción no es suficiente para producir efectos de derecho. Es indispensable la existencia de una ley que le reconozca esta eficacia.



No cabe desconocer que el principio de confianza y la necesidad social de dar certidumbre a las relaciones jurídicas constituyen firmes fundamentos favorables a otorgar al silencio un significado. Es por lo que las normas jurídicas para proteger las relaciones jurídicas pueden establecer que en determinadas circunstancias el silencio debe presumirse como una manifestación de voluntad con determinado contenido y de esta manera se dan casos en el Derecho Público en que las leyes prescriben que el silencio de la Administración durante un período de tiempo, que se señala, habida cuenta de circunstancias especiales, debe interpretarse como una manifestación de voluntad tendiente a consentir o negar, según el caso.

No es lo mismo silencio de la Administración que silencio administrativo, ya que el silencio de la Administración constituye una expresión más amplia, pues no toda inactividad o pasividad de la Administración da lugar al surgimiento y operatividad del denominado silencio administrativo (positivo o negativo) sino que, es posible que la pasividad de la Administración sea el comportamiento que denote la existencia de un acto tácito. No deben confundirse, el silencio de la Administración es el género y el silencio administrativo es la especie.

Podemos definir el silencio administrativo en sentido estricto como una presunción o ficción legal por virtud de la cual transcurrido cierto plazo sin resolver la Administración y producidas además determinadas circunstancias se entenderá denegada u otorgada la petición o el recurso formulado por los particulares y otras Administraciones.

De esta definición se desprenden los rasgos caracterizadores del silencio administrativo: su naturaleza jurídica, que varía según se trate del silencio positivo o negativo, los requisitos precisos para que surja, los efectos del silencio y la petición o recurso preciso para que pueda operar el silencio.

Algunos autores sitúan a la figura del silencio administrativo dentro de la clasificación de los actos administrativos y dicen que estos se clasifican en expresos, tácitos y presuntos y dentro de esta clasificación RAMÓN MARTÍN MATEO sitúa al silencio administrativo y dice que este se explica desde la teoría de los actos presuntos, es decir, ante la inactividad de la Administración para evitar mayores perjuicios a los administrados, la ley interpreta el silencio en un determinado sentido.¹

Existen tantas definiciones como autores, las que reflejan naturalmente una concepción personal así vemos la opinión de algunos autores:

¹ Martín Mateo, Ramón, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Trivium, S.A. Duodécima Edición, 1988, pág. 336.



Álvarez- Gendín Sabino: la administración puede dejar de resolver o de notificar una resolución, esta falta de resolución o de notificación se llama silencio administrativo.²

Baena de Alcázar Mariano: el silencio de la Administración es el incumplimiento de una obligación, que pasado cierto tiempo en virtud de una ficción legal se le atribuyen determinados efectos jurídicos en sentido afirmativo o negativo.³

Cabanellas de Torrez Guillermo: en su diccionario jurídico elemental define el silencio en la jurisdicción administrativa como desestimación tácita de una petición o recurso por el simple transcurso del tiempo sin resolver la Administración.⁴

Entrena Cuesta Rafael: en sentido riguroso sólo puede hablarse de silencio administrativo cuando el ordenamiento jurídico ante el incumplimiento por la Administración de su deber de resolver dentro del plazo establecido en cada caso, los procedimientos iniciados a instancia de persona interesada o, en su caso, de oficio, presume la existencia de un acto jurídico generalmente positivo y excepcionalmente negativo.⁵

García de Enterría Eduardo: es la ausencia de una voluntad administrativa expresa, a la que 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.⁶

Garrido Falla Fernando: hay silencio en general cuando una autoridad administrativa no resuelve expresamente una petición, reclamación o recurso interpuesto por un particular.⁷

González Navarro Francisco: en su más restringida acepción el silencio administrativo lo definimos como una presunción legal, una ficción que la ley establece en beneficio del particular y en virtud de la cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la petición dirigida por éste a la Administración.⁸

² Álvarez- Gendín Sabino, Tratado General de Derecho Administrativo, Tomo I, BOSCH, Casa Editorial, 1958, pág. 331.

³ Méndez Villanueva, María José, La Inactividad de la Administración Pública y la Figura del Silencio Administrativo, Monografía UCA, 1993, pág. 45.

⁴ Cabanellas de Torrez, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliastro SRL, 21ª Edición, 1989, pág. 423.

⁵ Entrena Cuesta, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, Editorial Tecnos S.A. 9ª Edición, 1986, pág. 236.

⁶ García de Enterría Eduardo, Tomás-Ramón, Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, Editorial Civitas, S.A. 10ª Edición, pág. 590.

⁷ Garrido Falla Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, Editorial Tecnos S.A. 11ª Edición, 1989, pág. 451.

⁸ Méndez Villanueva, María José, La Inactividad de la Administración Pública y la Figura del Silencio Administrativo, Monografía UCA, 1993, pág. 45.



Rizo Oyanguren Armando: consiste en una abstención de la autoridad pública para dictar un acto previsto por la ley y tiene como nota esencial su ambigüedad, que no nos autoriza a pensar que dicha autoridad a adoptado ni una actitud afirmativa, ni una actitud negativa.⁹

De las definiciones obtenemos dos aspectos:

PRIMERO: las circunstancias que se necesita para que exista el silencio administrativo como es la inactividad de la Administración, es decir la falta de resolución o de notificación dentro de un tiempo determinado.

SEGUNDO: Algunas definiciones abordan las clases de silencio que existen, el negativo y el positivo.

Ambos tipos de silencio tienen el mismo origen: la ley. La diferencia entre ambos radica fundamentalmente por los distintos efectos otorgados a uno y a otro por el ordenamiento jurídico.

SILENCIO NEGATIVO:

La atribución de un valor negativo o desestimatorio al silencio o inactividad formal de la Administración tiene un origen y una funcionalidad muy concreto, estrechamente ligado a la singular configuración técnica del recurso contencioso administrativo como un proceso impugnatorio de actos previos, cuya legalidad es objeto de revisión a posteriori.

El silencio negativo de la Administración no es un verdadero acto administrativo de sentido desestimatorio sino precisamente lo contrario, es decir, la ausencia de toda actividad volitiva de la administración, por lo tanto no es posible ligarle a el ningún tipo de efectos jurídicos materiales. Se limita a abrir la vía del recurso.

Ya que el silencio negativo no es un acto propiamente tal es lógico que la posibilidad de interponer el recurso correspondiente permanezca abierto indefinidamente para que la Administración pueda cumplir su deber de dictar resolución expresa. De esta manera el particular tiene el derecho de esperar que las resoluciones se produzcan, ya que la interpretación negativa no significa una decisión absoluta y mucho menos que el órgano haya renunciado a su obligación impuesta por la ley ya que no puede renunciar a lo irrenunciable, por lo tanto el particular puede esperar que la Administración cumpla con su obligación así como también tiene el derecho de interponer recurso.

⁹ Rizo Oyanguren Armando, Manual Elemental de Derecho Administrativo, Editorial Universitaria UNAN-León, 1991, pág. 94.



En ocasiones esta clase de silencio se constituye como una forma “normal” y habitual de terminación del procedimiento administrativo, surgiendo así el denominado **silencio expreso**, el cual responde a una práctica viciosa de la Administración cuando de manera consciente y voluntaria e incluso en ocasiones con el firme convencimiento de lo correcto de tal conducta, decide dar el trato de silencio a las peticiones o recursos que le formulan los interesados. Esta es una práctica viciosa pues la Administración acuerda no cumplir un deber legal como es el de resolver expresamente las peticiones que se le formulen, por lo que debe erradicarse para lo cual sería necesaria una firme exigencia de responsabilidades a la persona o personas causante de tal situación.

SILENCIO POSITIVO:

El sentido positivo o estimatorio del silencio de la Administración no conlleva a impugnar recurso contencioso administrativo, es simplemente una forma de tutela, una manera de obtener para una determinada actividad una autorización o aprobación administrativa. El silencio positivo suple al acto expreso dentro de los límites autorizados por la ley, funciona de la misma forma que el silencio negativo con la diferencia del sentido que cada uno recibe, hecha una petición ante la Administración Pública y pasado un plazo lo pedido por el requirente se entiende otorgado.

Puede afirmarse que el silencio positivo es un verdadero acto administrativo equivalente a esa autorización o aprobación que sustituye, ante todo lo expuesto nace la pregunta de cuales son los casos en que opera el silencio positivo, el silencio positivo sólo se admite en los casos que venga establecido expresamente por razones específicas.

Con el silencio positivo puede ganarse la autorización o aprobación solicitada en los términos del proyecto presentado a menos que esa autorización o aprobación presunta sean nulas de pleno derecho en cuyo caso el mecanismo del silencio no puede servir para justificarlas. La nulidad de pleno derecho es límite que el silencio positivo no puede en ningún caso salvar.

Si la Administración resuelve tardíamente la petición esta resolución no puede alterar válidamente la situación creada por el silencio positivo, situación de que la Administración no podrá apartarse sino a través del procedimiento establecido por la ley para la revisión de oficio de los actos declarativos de derecho. Se considera que en el caso del silencio positivo la Administración debe respetar las situaciones jurídicas nacidas bajo su amparo, ya que nadie puede ir en contra de sus actos declarativos.



Conviene resaltar que el silencio administrativo tanto negativo como positivo, no constituyen una verdadera sanción a la Administración, a pesar de que así lo considera parte de la doctrina, efectivamente cuando el ordenamiento jurídico prevé que, transcurrido determinado plazo, una petición o recurso se entiende desestimado o que, por el contrario, una solicitud se entiende otorgada, en modo alguno se está queriendo sancionar a la Administración por su inactividad formal, sino que simplemente se pretende evitar a los interesados los perjuicios derivados precisamente de tal inactividad formal, permitiendo el acceso a los Tribunales (silencio negativo) u otorgando al peticionario lo solicitado (silencio positivo).

3. Fundamento del silencio

Históricamente el silencio administrativo surge como consecuencia de la necesidad de salvaguardar los derechos e intereses de los administrados ante la Administración. Resulta que la administración disfruta del privilegio del acto previo, en cuya virtud para interponer un recurso en vía administrativa o contenciosa debería existir un acto que sea objeto de impugnación. En consecuencia si se formula una petición ante la Administración y esta no la resuelve, los derechos e intereses de los peticionarios resultarían burlados ante la ausencia de un acto susceptible de ulterior revisión, a menos que el Derecho presuma como correctivo del privilegio del acto previo, la existencia de un acto contra el que accionar.

De modo que la tutela de los Derechos e intereses legítimos de los administrados impone la exigencia de la expresada presunción, planteándose aquí un nuevo problema: que significado se le debe atribuir al silencio administrativo. Se resolvió a favor del negativo por estimar que en caso contrario la mera negligencia de un funcionario al tramitar un expediente podría determinar un traspaso a los particulares de situaciones, Derechos, o prerrogativas propias de la Administración por su conexión con el dominio público o el servicio público.

No obstante, al atribuirle un valor negativo al silencio carecería de sentido cuando se postula simplemente el ejercicio de una situación de poder de que ya era titular el peticionario, como sería al solicitar una licencia o permiso, la lógica exige que se presuma la existencia de un acto positivo. De esta manera se abre paso a la idea de atribuirle excepcionalmente al silencio un valor positivo.

Además con el silencio administrativo se pretende el logro de la celeridad y eficacia de la Administración al aplicarle un valor positivo a las autorizaciones o aprobaciones que deban otorgarse en el desarrollo de las relaciones ínter orgánicas e ínter subjetivas de jerarquía o tutela.



En resumen de lo expuesto interesa resaltar que es causa de existencia del silencio administrativo la necesidad de garantizar los derechos e intereses de los administrados.

Fundamento del Silencio Negativo:

Radica precisamente, en permitir a los interesados el acceso a la instancia siguiente, ya sea mediante la interposición de un recurso administrativo, o del contencioso administrativo según el caso. El silencio administrativo negativo es un mero instrumento procesal, que ni siquiera da lugar al nacimiento de un verdadero acto administrativo, pero su trascendencia y finalidad son fundamentales.

Fundamento del Silencio Positivo:

Es completamente distinto del negativo, ya no se trata de un instrumento procesal, sino que su operatividad da lugar a un acto presunto con idénticas garantías de permanencia y seguridad que un acto expreso.

Su finalidad intrínseca es la necesidad de dar agilidad administrativa, por lo que el ordenamiento jurídico que establece la técnica del silencio positivo pretende:

- A. Obligar a la administración para que resuelva de manera expresa, si no quiere ver como el administrado por el mero transcurso de un plazo pasa a estar legitimado para actuar según lo pedido.
- B. Permite que el interesado actúe de acuerdo con lo solicitado, al menos cuando sea claro que la petición no contradice el ordenamiento jurídico.

Crítica del Silencio Administrativo.

Es fácil observar los distintos y numerosos ataques que sufre la institución, estos se dirigen normalmente contra el silencio positivo. La crítica se dirige a poner de manifiesto el hecho de que no constituye una garantía verdaderamente eficaz a favor del administrado.

Existen en la doctrina muchas afirmaciones referidas al silencio positivo como una técnica peligrosa, primeramente se creyó que el peligro consistía en que la actividad administrativa dejaría de ser obra de la administración para convertirse en labor de los administrados y la administración puede verse gravemente perjudicada puesto que en muchos casos bastara la negligencia del funcionario para que pretensiones tal vez excesivas sean estimadas. Sin embargo, el peligro del silencio positivo en la actualidad no es para la administración, pues esta peligrosidad consiste en la inseguridad que representa para el administrado teóricamente beneficiado por la operatividad de esta técnica, el decidir por si mismo si ha surgido o no el acto administrativo (presunto), que le legitima para actuar.



Esta inseguridad a la que se ven sometidos los administrados se debe a los efectos prácticos que tiene el silencio positivo, ya que los legisladores se han limitado a establecer los plazos dentro de los cuales la Administración puede incurrir en silencio al presentársele una petición o recurso, no se han preocupado por regular los mecanismos o procedimientos que debe seguir el administrado a fin de hacer valer lo obtenido por silencio positivo. De modo que en la práctica su eficacia es dudosa ya que una vez producido el silencio con efectos positivos, ¿cómo obligar a la Administración a que ejecute dicho acto administrativo presunto?, puesto que si la Administración se resiste a resolver el asunto más se resistirá a ejecutar un acuerdo que no ha adoptado.

Por otra parte, el silencio administrativo es objeto de continuos abusos por parte de la administración, la que por lo abultado del número de veces que no responde a lo que se solicita a pesar de estar obligada a ello, llega a situaciones verdaderamente irónicas como es caer en el silencio expreso.

4. Naturaleza Jurídica del Silencio Administrativo:

Normalmente la doctrina se muestra favorable ha resaltar que la naturaleza jurídica del silencio administrativo varía según se trate del silencio positivo (verdadero acto presunto) o del negativo (mera ficción legal), pero hay autores que están en desacuerdo, por ejemplo, *Baena de Alcázar*, quien afirma que es insostenible mantener una distinta naturaleza jurídica sólo porque el texto legal diga “se estimará” en vez de “se desestimaré”. Insiste en que es obvio que existe una sola figura: el silencio de la Administración, que tiene en ambos casos la misma figura jurídica; será la ley la que luego les atribuya distintos efectos.

Con respecto a la naturaleza del silencio podemos destacar tres rangos fundamentales:

1. El de estar establecida a favor del particular. Se considera que el silencio no es propiamente una forma de terminar el procedimiento, sino una presunción que la ley establece en garantía del recurrente ante la pasividad de resolver.
2. El ser una ficción de ley. Se dice que la Administración “habla callando, porque sin haber dicho nada se está, sin embargo diciendo bastante”.
3. Es un presunto acto jurídico, el silencio administrativo da lugar a un verdadero acto administrativo, pero un acto presunto.

4.1 Silencio negativo como simple ficción legal de efectos exclusivamente procesales:

En España la exigencia legal y jurisprudencial de que la intervención jurisdiccional (dado su carácter revisor) a de condicionarse a un acto previo de la Administración, había venido generando por mucho tiempo un estado de indefensión a los particulares



que acudían a hacer sus peticiones a la Administración, pero esta sólo se limitaba a guardar silencio.

De modo que para evitar mayores perjuicios a los administrados, la ley decide interpretar ese silencio en un determinado sentido, al objeto de obviar una paralización perjudicial de las tramitaciones administrativas trascendentes para las posibilidades de actuación o de recursos de los particulares, creando para ello una ficción legal de efectos estrictamente procesales, limitado a abrir la vía del recurso.

Se trata de darle al silencio administrativo un efecto negativo. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso administrativo que resulte procedente. No pone fin al procedimiento en el que se produce, ni exonera a la Administración de su obligación de dictar resolución expresa, obligación que no admite excepción alguna, ni siquiera en los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento, desistimiento de la solicitud o desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento en los que la resolución consistiría en la declaración de estas circunstancias con la indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Del silencio negativo no surge estrictamente acto alguno, pues ni concurre la voluntad por presunción de la Administración, ni la ley la sustituye directamente. No siendo el silencio negativo propiamente un acto, sino la ausencia de acto alguno, no es posible ligar a el ningún tipo de efectos jurídico- materiales, ni cabe añadirle los adjetivos que se aplican a los actos propiamente tales para decir que ha quedado firme o consentido o que ha sido posteriormente confirmado.

En conclusión, se trata de una simple ficción legal que concibe al silencio negativo como un remedio procedimental ante la inactividad formal de la Administración, que permite a los interesados, el acceso a la instancia siguiente y finalmente a la vía jurisdiccional, ante la ausencia de resolución expresa sobre sus peticiones o recursos.

4.2 Silencio Positivo como acto presunto en todo equivalente al acto expreso estimatorio:

El deseo de interpretar el silencio de la Administración en el sentido más favorable al interesado, ha llevado a instituir la doctrina del silencio positivo.

La operatividad del silencio administrativo positivo da lugar al surgimiento de un acto presunto, y como tal a un verdadero acto administrativo, por tanto tiene a todos los efectos la consideración de acto finalizador del procedimiento.



Cuando un administrado solicita a la administración algo y ésta no responde en el plazo predeterminado en la ley, siempre que esté previsto en la norma, se entenderá otorgado lo solicitado gracias al silencio positivo.

Actualmente está generalmente admitido por la jurisprudencia y por la doctrina con previsiones expresas en tal sentido en la legislación, la imposibilidad de adquirir a través de silencio positivo más de lo que se hubiera podido otorgar mediante un acto expreso, es decir no cabe el silencio positivo contra legem.

Una vez producido el acto presunto por silencio positivo, podrá hacerse valer desde ese mismo momento, tanto ante la Administración, como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada; y no podrá la Administración dictar un acto posterior de signo contrario, ni retirarlo del mundo jurídico, sino a través de las vías legalmente previstas al efecto.¹⁰ Debe destacarse que el silencio positivo opera normalmente, en relación con actuaciones de la Administración no discrecionales, como por ejemplo el otorgamiento de licencias o autorizaciones regladas.

En resumen, del silencio positivo surge un verdadero acto administrativo (presunto), el cual está investido de idénticas garantías y efectos que el acto expreso de sentido estimatorio. La existencia del acto presunto así producido puede acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho.

Esta distinción en la naturaleza jurídica del silencio administrativo, cambió con la ley 30/1992, la cual optó por atribuir la naturaleza de acto administrativo a todo acto presunto que cumpla las condiciones reguladas, por tanto desaparece la noción de silencio como mera ficción a efectos procesales y se sustituye por la de acto administrativo desestimatorio.

Sin embargo, este planteamiento de extender la técnica del acto presunto tanto a los supuestos de silencio positivo como de silencio negativo no perduró y la ley 30/1992, fue rectificada por la ley del 13 de enero de 1999, la cual retoma el planteamiento de la distinción entre el silencio negativo, mera ficción legal de efectos exclusivamente procesales dirigida a facilitar el acceso de los interesados a la vía jurisdiccional, y el silencio positivo considerado efectivamente como un auténtico acto administrativo, aunque presunto, equivalente a todos los efectos, a una resolución expresa de sentido estimatorio. De modo que actualmente podemos afirmar que la naturaleza del silencio administrativo varía según se trate del silencio negativo o del positivo.

¹⁰ Eduardo García de Enterría, Tomás-Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo I, Editorial Civitas S.A., 10ª Edición, 2000, Pág. 600.



5. Requisitos:

Sin perjuicio de las circunstancias que puedan exigirse específicamente por la norma que regula cada supuesto concreto de silencio, podemos señalar los siguientes requisitos generales que son normalmente ineludibles:

1) Necesaria disposición expresa:

Ha sido constante en la jurisprudencia y doctrina a lo largo del siglo pasado, la postura favorable a mantener la necesidad de una previsión explícita sobre el silencio administrativo como requisito sine qua non de su existencia misma. Sería incongruente mantener que los efectos del silencio derivan directamente del ordenamiento jurídico, cuando en éste no exista previsión alguna al respecto.

2) Solicitud dirigida a la administración:

La solicitud del interesado es requisito imprescindible para que pueda surgir el silencio administrativo. Es preciso que exista una previa petición del interesado dirigida a la administración competente para que, dados los demás requisitos necesarios, pueda entenderse por virtud del silencio negativo o positivo, respectivamente, denegado u otorgado lo solicitado.

A este efecto, hay que entender por interesado tanto a los particulares (personas físicas o jurídicas de Derecho Privado), como a las entidades de Derecho Público, incluidas otras Administraciones Públicas, con tal de que reúnan los requisitos de legitimación correspondientes.

Por otro lado, conviene resaltar la diferencia entre petición o solicitud excitadora del procedimiento administrativo y Derecho de Petición, la cual consiste en que éste último se circunscribe exclusivamente al derecho de todo ciudadano a pedir, pero no a que se le conceda lo pedido, por tratarse de actos graciables. De modo que las solicitudes susceptibles de generar el silencio administrativo son las jurídicamente fundadas, lo que excluye aquellas otras en que se ejercita solamente un derecho de petición.

Las solicitudes deben reunir las siguientes características fundamentales:

A) “Petitum” delimitado:

La solicitud que se dirija a la Administración debe tener un petitum delimitado, comprensivo y concreto. Lo que no significa que necesariamente deba formularse una sola petición, sino que es perfectamente posible formular peticiones conjuntas en cuanto se solicitan a la vez peticiones alternativas o peticiones principales y subsidiarias.



B) Posibilidad de lo pedido:

El petitum debe referirse a algo posible y real, y no a algo inexistente o contrario al ordenamiento jurídico. Este requisito o característica es especialmente predicable del silencio positivo, ya que no puede existir el silencio contra legem, es decir, no cabe adquirir a través de esta vía mas de lo que puede otorgarse de manera expresa.

C) Documentación que debe acompañarse a la petición:

La solicitud debe estar acompañada de los documentos precisos para permitir a la Administración un adecuado conocimiento del asunto y parta posibilitarle de hecho, resolver adecuadamente sobre la petición misma.

Esta exigencia de aportar documentación precisa es de intensidad distinta en el silencio negativo y en el positivo. En el negativo el administrado podrá formular su solicitud acompañando la documentación que crea oportuna, la administración podrá perfectamente requerirle para que aporte aquella documentación adicional que estime necesaria para la resolución del asunto. No obstante, que la Administración no reclame esta documentación no impide que el silencio negativo pueda operar aun cuando la petición estuviere poco documentada.

En el caso del silencio positivo, debido al diferente efecto que produce, la omisión de la documentación precisa da lugar a que el interesado no pueda actuar de acuerdo con lo solicitado. Este tipo de silencio no constituye un instrumento para liberar al administrado del cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico si requiere llevar a cabo una determinada actividad.

3) Transcurso del plazo previsto:

El plazo constituye uno de los requisitos fundamentales del silencio. El plazo para que se produzca el silencio está ligado al plazo para dictar resolución expresa (más exactamente, al transcurso de ese plazo sin que la Administración haya dictado, incumpliendo su obligación, tal resolución).

Interesa destacar que los plazos pueden clasificarse en:

De peticiones. Se distinguen entre los que exigen que medie la oportuna denuncia de mora y los que obvian tal requisito. En estos últimos se encuadra normalmente el silencio positivo. El silencio negativo, por el contrario, está normalmente configurado para que produzca efectos tras la previa y necesaria denuncia de la mora.

De recursos: también cabe diferenciar según se exija o no previa denuncia de mora. Sin embargo, en el sistema español opera el silencio en relación con los recursos sin necesidad de que se haya formulado previamente denuncia de mora.



Con respecto a la denuncia de la mora, podemos decir que es la advertencia o recordatorio de la petición o recurso dirigido a la Administración, la cual es indispensable para que nazca en el interesado la opción para entender denegada su petición o recurso. La denuncia de mora, desde la perspectiva de la Administración, le evita sorpresas.

4) Inactividad de la Administración.

Es otro de los requisitos precisos para que surja el silencio administrativo, tanto en su aspecto negativo como positivo, consiste en que la Administración permanezca inactiva (guarda silencio), durante los plazos marcados por las normas jurídicas.

La inactividad de la Administración tiene dos aspectos, uno material que consiste en una pasividad, un no hacer de la Administración en el marco de sus competencias ordinarias; y otro formal que se refiere por su parte a la pasividad de la Administración dentro de un procedimiento, es la simple no contestación a una petición de los particulares.

Debe resaltarse que únicamente interesa abordar en este lugar la citada inactividad formal, entendida como pasividad de la Administración en un procedimiento administrativo, independientemente de que la inactividad haya sido intencionada o debida a negligencia.

Aunque aparentemente es fácil saber cuando existe inactividad formal en la Administración (cuando guarda silencio tras habersele formulado una petición o recurso), en realidad no es tan sencillo si se tiene en cuenta que en ocasiones se produce una verdadera disociación entre el acto adoptado y su notificación real al interesado. Esta disociación puede ser meramente temporal (que es por otro lado, habitual) o definitiva (cuando de hecho no se notifica en momento alguno la resolución efectivamente adoptada).

Para que la inactividad de la Administración pueda cesar, es necesario que se notifique el acto adoptado, pues otra solución daría lugar a una clara vulneración de la seguridad jurídica de los interesados, que carecían de certeza alguna respecto a si ha operado o no el silencio.

De modo que podrían verse inmersos en un recurso contencioso administrativo, en el que la defensa de la Administración opondría la falta de uno de los requisitos para que se hubiera producido el silencio negativo, como es la inactividad de la Administración; y en el caso del silencio positivo, la consecuencia sería más grave, ya que el interesado creería erróneamente estar legitimado para actuar de acuerdo con su solicitud poniéndosele con posterioridad la existencia de un acto expreso, que, sin embargo,



desconocía por no habersele notificado. En definitiva debe ser la fecha de notificación la que determine el cese de la inactividad formal de la Administración.



CAPÍTULO II: EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN NICARAGUA.

1. Su inclusión en nuestro Sistema Jurídico:

Nicaragua al igual que muchos otros países decidió incorporar la institución del Silencio Administrativo en su ordenamiento jurídico con la Ley de Amparo de 1939, la cual en el capítulo III: De la sustanciación del recurso, arto. 14 dice: que “la falta de informe de la autoridad responsable, establece la presunción de ser cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario...”. En esta disposición se reconoce al silencio administrativo con efectos positivos.

Con la regulación del silencio administrativo, se consiguen dos objetivos básicos y ambos beneficiosos para los ciudadanos, de un lado, se limita el tiempo de duración de los procedimientos, lo cual favorece la seguridad jurídica, se otorga un sentido a dicha inactividad, de otro, se permiten al particular una vez que conoce el sentido que tiene la inactividad administrativa, recurrir ante los Tribunales en defensa de sus pretensiones, ya que se amplía el objeto de los recursos a los actos presuntos. En definitiva, se dice que la Administración actuado en un determinado sentido, concediendo o denegando las pretensiones de los particulares cuando calla.

El Silencio Administrativo viene a solventar la falta de una respuesta categórica que no dio la autoridad administrativa a las instancias de los particulares, a fin que estos puedan determinar cual es el alcance de su situación ya que el interés de una sociedad exige que los particulares no queden en la incertidumbre de saber si sus peticiones o reclamos han sido concedidas o negadas.

Pese a que los legisladores han establecido en las leyes la obligación que tienen las autoridades de resolver las peticiones o reclamaciones de los particulares, el Derecho Administrativo reconoce que hay numerosos casos en que la autoridad administrativa no está obligada a informar a los particulares de sus actos porque así pueden exigirle la seguridad, la tranquilidad y los intereses públicos, pero éstas son excepciones.

Nuestro ordenamiento jurídico incorpora la institución del silencio administrativo en sus dos aspectos: negativo y positivo. Generalmente se ha tenido como regla general al silencio negativo, pero así como en la doctrina moderna del Derecho Administrativo se viene abriendo paso el estimar generalmente el silencio con efectos positivos, Nicaragua con la ley 350¹¹: Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, también ha decidido darle a los efectos positivos el carácter de regla general.

¹¹ Gaceta N° 140-141. del 25 y 26 de julio del 2000.



1.1 La Constitución y el Derecho de Petición.

En nuestra Constitución Política encontramos una serie de garantías establecidas a favor de los particulares, una de estas es el Derecho de Petición, el cual se encuentra plasmado en el arto.52 Cn. Este derecho sirve de fundamento a las leyes que imponen la obligación que tienen las autoridades de resolver las peticiones o reclamaciones de los particulares y a comunicarles lo resuelto dentro del término legal.

Esta garantía Constitucional es uno de los derechos con raíces históricas más profundas ya que su existencia se remonta a la Edad Media en Inglaterra, lugar donde por primera vez apareció aunque de forma indirecta su reconocimiento en la Carta Magna de 1215, de donde evolucionaría su presentación hasta llegar a la plasmación Constitucional en el Célebre Bill Of Rigths del 13 de febrero de 1689; aunque formalmente este documento no puede considerarse como un acto legislativo unilateral, sino como un convenio suscrito entre el Príncipe Guillermo de Orange y el Parlamento Ingles y aun cuando prácticamente los Lores y los Comunes impusieron al Rey el cumplimiento de esa normativa, desde ese momento los Monarcas al tomar posesión de la Corona juraron cumplir con esa declaración, la cual en su arto.5 consagra el Derecho de Petición en los siguientes términos: “que los súbditos tienen derecho a peticionar al Rey y todas las prisiones y procesos por tales peticiones son ilegales”. Este derecho no solo pertenecía a los particulares, sino también a las corporaciones, esta era una forma que utilizaba el Parlamento para conseguir del Rey concesiones y privilegios.

En el Constitucionalismo Español es uno de los derechos con más raíces, ya que ha estado presente de una u otra forma a lo largo de la historia constitucional o leyes fundamentales, data desde el Estatuto de Bayona en 1808, hasta la actualidad.

En Nicaragua el Derecho de Petición ha estado presente a lo largo de todas sus Constituciones en las que ha tenido distintas formas de expresión.

La Constitución de Cádiz del 2 de mayo de 1812, es la primera que rige a Nicaragua, aunque para ésta época Nicaragua continua siendo Colonia Española, por lo tanto ésta Constitución rige para España y sus Colonias, en la cual no se establecía el derecho de petición.

En la Constitución federal de 1824 no se estipula de forma positiva por ningún lado, a pesar de los apartados sobre los ciudadanos y las garantías de la libertad individual, sin embargo de forma negativa reconoce en su Título XI Disposiciones Generales el Derecho de Petición cuando afirma de que no podrá el Congreso, la Asamblea, ni las demás autoridades suspender el derecho de petición de palabra o por escrito.



El 8 de abril de 1826, Nicaragua dicta su propia Constitución, como Estado Federado, en la que expresa de forma positiva la existencia del derecho de petición en los siguientes términos: “todo nicaragüense tiene expedito el derecho de petición en la forma que la ley lo arregla”.

En la Constitución Política del 12 de noviembre de 1838, en el capítulo IV: De los derechos y deberes de los nicaragüenses y ciudadanos, arto.31 establece el derecho de petición en los mismos términos que la Constitución de 1826.

En la Constitución Política de 1854 no se establece como tal, sino que lo más aproximado a ello es cuando en el arto.10 inc.2 se dice que es derecho de los nicaragüenses representar por escrito ante las autoridades cuando consideren conveniente a sus intereses o al bien general.

En la Constitución del 19 de agosto de 1858, no se estipula nada sobre este derecho, hasta llegar a la Constitución del 10 de diciembre de 1893 llamada la Libérrima por la abundancia de principios y objetivos liberales, ésta en el capítulo V de los derechos y garantías en el arto.55 señala que toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones a las autoridades legalmente establecidas, de que resuelvan y se les haga saber la resolución que sobre ello se dicte.

La Constitución del 30 de marzo de 1905 es una prolongación de la anterior, pero está en forma negativa arto. 39 “ninguna autoridad podrá desoír las peticiones que se les dirijan y deberán resolverlas en los términos fijados por la ley”.

En la Constitución del 4 de abril de 1911 “Non Nata” que significo el retorno de los conservadores al poder, se estableció en los siguientes términos en el capítulo VIII Derechos y garantías arto. 53 “toda persona tiene derecho de dirigir sus peticiones a las autoridades legalmente establecidas, de que se resuelvan y se les haga saber la resolución que sobre ello se dicte”.

La Constitución del 22 de marzo de 1939 en el Capítulo III de las garantías individuales establece en el arto. 127 que: “toda persona tiene el derecho a dirigir por escrito peticiones o reclamaciones a los poderes públicos y a las autoridades, y a que se les resuelva y se les haga saber lo resuelto sobre ellos”.

La Constitución del 21 de enero de 1948, en el Título IV Derechos y garantías, arto. 101 lo contempla cuando dice que toda persona tiene derecho a dirigir por escrito peticiones o reclamaciones a los poderes públicos y a las autoridades, a que se les resuelvan y se les haga saber lo resuelto.



En la Constitución del 15 de abril de 1950 se aborda este derecho de petición, en el Título IV Derechos y garantías arto. 117, en iguales términos que la anterior Constitución. Esta sirvió de antecedente al concepto que en la actual Constitución (1987 y sus reformas de 1995 y 2000), tiene el Derecho de petición, con la diferencia de que el contenido que actualmente se le designa es más amplio, ya que atribuye a dicho derecho no sólo la facultad de hacer peticiones, sino denuncias críticas constructivas en forma individual o colectiva.

El contenido del arto.52 varía ciertos aspectos doctrinarios del Derecho de Petición de manera favorable para el particular o peticionario y es el caso que el mencionado artículo deja entrever de manera no categórica, la obligación de la autoridad destinataria de responder a lo pedido, pero que no se aclara el valor jurídico que tiene dicha respuesta por lo que es de suponer que por tratarse del ejercicio de un derecho no tutelable jurisdiccionalmente por el Estado, la respuesta no tiene más efectos que la de informar lo resuelto.

Entre el derecho de petición y el silencio administrativo podemos establecer las siguientes diferencias y semejanzas:

Diferencias: El derecho de petición constituye una de las garantías constitucionales que permite a los administrados, individual o colectivamente realizar peticiones a las autoridades del Estado, las que se encuentran obligadas a responder pronto y notificar lo resuelto a los interesados. En cambio, el silencio administrativo es una figura de carácter legal que surge ante la inactividad administrativa, a la que la ley le atribuye consecuencias negativas o positivas.

Semejanzas: Tanto el derecho de petición como el silencio administrativo se han constituido en garantías a favor de los administrados, ya que el derecho de petición es una garantía constitucional que permite a los administrados dirigirse a la administración. Y el silencio administrativo es una garantía legal que le permite a los administrados actuar en un determinado sentido, esto ante la pasividad o inactividad formal de la administración.

2. Requisitos y Efectos:

Para que el silencio administrativo opere es necesaria la concurrencia de los siguientes requisitos:

A) Solicitud del particular a la Administración: Es requisito imprescindible para que pueda surgir el silencio administrativo. Se trata de una petición concreta a la administración.

B) Inactividad de la administración en el plazo establecido por la ley: este requisito que también se considera preciso o indispensable para la producción del silencio



administrativo, comprende dos aspectos: **1) la inactividad formal de la Administración** que no es más que la pasividad o incumplimiento de su obligación de resolver dentro de un procedimiento administrativo, es decir, la falta de respuesta a la petición hecha por el particular. **2) el plazo establecido por la ley**, que es el tiempo que la norma señala para que la Administración resuelva, pero ésta no lo hace.¹²

Del concepto de silencio administrativo que da la ley de regulación de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (ley 350), en relación al plazo podemos deducir lo siguiente:

En los casos en que la norma jurídica no fije plazo alguno, el término para manifestar el silencio administrativo será por regla general el de treinta días después de interpuesta la petición o recurso.

En relación con los efectos que produce el silencio administrativo, están en dependencia del tipo de silencio de que se trate, así tenemos:

Efectos del silencio negativo:

El silencio negativo únicamente tiene efecto jurídico procesal, en tanto su funcionalidad radica en permitir el acceso a la instancia siguiente. Cabe aclarar que es inexacto concebir el silencio negativo únicamente como una forma de abrir la vía contenciosa administrativa ante la inactividad formal de la Administración, porque también permite la interposición de recursos administrativos, abriendo las puertas en definitiva al acceso a la instancia procedimental siguiente.

Efectos del silencio positivo:

El silencio positivo por el contrario, produce efectos jurídico-sustantivos y no meramente procesales. Por supuesto producirá efectos jurídico-procesales anexos a todo acto administrativo, pues no hay que olvidar que el silencio positivo da lugar a un verdadero acto presunto que es concebido con idénticas garantías que si se tratara de un acto expreso.

Los efectos jurídico-sustantivos se traducen en que el peticionario verá estimada sus peticiones precisamente por efecto directo de la inactividad formal de la Administración, y se encontrará por tanto legitimado para actuar.

A pesar de que se establece que el silencio positivo da lugar a un acto presunto, con idénticas garantías que un acto expreso y que por lo tanto, legitima al particular para actuar según lo pedido, en la práctica este particular “beneficiado” por el silencio

¹²Guevara Palacios Marcela, “El silencio de la administración Tributaria” Revista Encuentro Año XXXIII / N° 57/ 2001, Pág. 144, UCA.



administrativo positivo se ve imposibilitado de actuar de conformidad con el acto presunto al carecer de documentos o medios materiales que acrediten el otorgamiento de lo pedido. De modo que el particular se encuentra en un grave estado de inseguridad jurídica.

3. Régimen Jurídico: Legislación y Jurisprudencia

En este apartado del presente capítulo, queremos plasmar como se ha venido y se esta regulando actualmente el silencio administrativo.

Sabemos que es una institución incorporada en nuestro sistema jurídico con el propósito de salvaguardar los derechos de los particulares, cuando éstos se encuentran en la incertidumbre de saber si su petición o recurso le ha sido denegado u otorgado. Esta institución ha sido desarrollada ampliamente por la doctrina, aunque aún hay muchas cosas que aclarar y mejorar, ya que las legislaciones dicen poco o nada al respecto en la mayoría de los casos.

Nuestra legislación la ha incorporado en muchas de sus disposiciones tanto en su sentido positivo, como negativo, como se podrá observar posteriormente. A fin de poder determinar cual es el régimen jurídico de esta institución en nuestro país y a falta de una ley que regule a la administración pública y el procedimiento administrativo de forma general, optamos por analizar un conjunto de leyes(a partir de 1929), que por su naturaleza son de la materia administrativa, las cuales contienen y establecen procedimientos diversos, también estudiaremos la jurisprudencia que existe con respecto al tema de estudio.

Dado que esta institución adquiere dos sentidos (positivo y negativo), creemos pertinente establecer el análisis por separado, analizaremos en primer término las disposiciones que contemplan el silencio con efectos negativos así como la jurisprudencia que lo respalda y en un segundo momento las disposiciones administrativas que contemplan al silencio con efectos positivos.

Disposiciones administrativas que contemplan al Silencio Administrativo con efectos Negativos:

Partiendo de nuestra Constitución Política, podemos afirmar que no se encuentra regulada la institución del silencio administrativo como tal, pero si podemos encontrar otras figuras como son el derecho de petición y el principio de buena administración.

El derecho de petición lo encontramos plasmado en el arto. 52 Cn, es concebido como garantía constitucional que ha servido de fundamento a las diferentes leyes que establecen la obligación que tienen las autoridades de resolver las peticiones o reclamaciones de los particulares y comunicarles lo resuelto dentro del término legal.



Pero al no establecer dicha garantía ningún plazo para resolver, ni la sanción por falta de respuesta, esta garantía se convierte en ilusoria, lo cual se traduce en incertidumbre y desconcierto tanto para los administrados como para la administración pública.

El principio de buena administración, es otro de los elementos que se relacionan con el silencio de la administración, este lo encontramos en el arto. 131 Cn, del cual se desprende el deber constitucional que tiene la administración pública de dar respuesta a las consultas y recursos interpuestos por los ciudadanos en los plazos que establezcan las leyes, de lo contrario incurrirán en responsabilidad (administrativa, civil o penal). Con este principio se pretende el desempeño eficiente de la administración, que si se logra se evitaría caer en la institución del silencio administrativo.

Ley N° 290: Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo.¹³

En el capítulo IV se establecen los recursos que en vía administrativa pueden interponer los ciudadanos, cuando consideren que sus derechos han sido perjudicados por los actos emanados de los Ministerios y Entes a que se refiere dicha ley. Estos recursos son el de Revisión y el de Apelación.

El recurso de revisión se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto recurrido, quien deberá resolverlo en un término de veinte días a partir de la interposición del mismo. (arto. 41 y arto. 43); en tanto el recurso de apelación se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto, pero quien debe de resolverlo es el superior jerárquico en un término de treinta días a partir de su interposición (arto 44 y 45).

En la parte final del arto. 45 se establece que con el recurso de apelación se agota la vía administrativa, lo cual legitima al agraviado a hacer uso del recurso de Amparo mientras no estuviese en vigencia la ley de lo contencioso administrativo.

En estos artículos (41 al 45) de la ley no se establece de modo explícito que en caso de no resolverse los recursos interpuestos se aplicara el silencio administrativo, sin embargo se presume que a falta de una respuestas en el plazo estipulado por la ley, el administrado podrá entender que hay un silencio con carácter negativo, permitiéndole de esta manera acudir a la instancia siguiente que es la vía jurisdiccional. La ley expresa claramente que se hará mediante el recurso de amparo, en tanto no estuviese en vigencia la ley de lo contencioso administrativo.

Decreto N° 71-98: Reglamento a la ley 290, ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo¹⁴.

¹³ Gaceta N° 102, del 3 de junio de 1998.

¹⁴ Gaceta N° 205-206, del 30 y 31 de octubre de 1998.



En el capítulo III: Procedimiento Administrativo y Disposiciones Finales; capítulo II: Disposiciones Finales, en la sección 2 se establecen los recursos administrativos en materia laboral.

Arto.304 recurso de apelación contra las resoluciones dictadas por las autoridades del Ministerio del Trabajo, el cual una vez planteado la autoridad que dicto la resolución elevará inmediatamente las actuaciones al funcionario de jerarquía superior para que dentro del plazo improrrogable de cinco días hábiles, confirme, modifique o deje sin efecto la resolución recurrida. Dicho término comienza a contarse desde el día siguiente a la fecha en que se reciben las actuaciones.

Arto.305 recurso de reposición contra las resoluciones originarias del Ministerio del Trabajo, éste se sustanciará y resolverá por el Ministro, dentro del término de tres días hábiles.

Y en el arto. 306 se establece que se aplicará el Silencio Administrativo en materia laboral, cuando transcurridos los plazos indicados en los artículos anteriores sin que la autoridad competente hubiese dictado resolución, se tendrá por resuelto desfavorablemente el recurso de apelación o reposición según sea el caso y por agotada la vía administrativa.

Sabemos que todo reglamento tiene por objeto reglamentar lo previamente establecido en la ley, no puede establecer cosa distinta ni ir más allá de lo plasmado en la ley que va a reglamentar; por tanto deducimos del análisis a la ley 290 y su reglamento que éste último se excedió en su regulación, por un lado establece una clase distinta de recursos administrativos, pues la ley 290 en el Capítulo IV establece claramente que los recursos que en vía administrativa pueden interponer los ciudadanos en contra de los actos emanados del poder ejecutivo, son el de **revisión y apelación**; y con el de apelación se entiende agotada la vía administrativa. En cambio el reglamento habla de otra clase de recurso como es el de **reposición** (arto. 305). Por otro lado la ley no regula de forma explícita la figura del silencio, pero el reglamento lo establece expresamente en el arto. 306. Por todo lo antes dicho el reglamento a la ley 290 puede llegar a ser tachado de ilegal.

Cabe mencionar que en el análisis de las leyes administrativas, nos encontramos con el primer Reglamento del Poder Ejecutivo de 1929¹⁵, y sus reformas de 1943¹⁶, en el cual no se establecía aún la figura del silencio administrativo, lo más relacionado al tema de estudio lo establecía en el arto. 76 cuando dice: “los ministros o secretarios de Estado, como jefes superiores de los servicios públicos atribuidos a sus respectivos

¹⁵ Gaceta N° 287- 290, del 24, 26, 27 y 28 de diciembre de 1929.

¹⁶ Gaceta N° 99 del 18 de mayo de 1943.



ramos...oyen y resuelven también las quejas y peticiones que les presenten; y conocen en apelación de las resoluciones en que por ley, se les cometa tal función”.

Ley N° 339: Ley Creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y de Reforma a la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos¹⁷.

Primeramente, podemos decir que la ley le asigna a los Directores Generales la función o atribución de conocer y resolver de conformidad con la ley de la materia de los recursos que interpongan los contribuyentes y usuarios en el ejercicio de sus derechos así lo estipula el arto. 15 inc.7.

Pero donde propiamente aborda la reclamación de los efectos del silencio administrativo es en el capítulo V, que regula los recursos administrativos fiscales que los contribuyentes y usuarios pueden interponer en contra de las resoluciones de la administración tributaria, esta ley contempla en los artos. 26 y 27 dos recursos en los que se pueden reclamar los efectos del silencio positivo, que serán abordados posteriormente.

En el arto. 28, se establece el recurso de apelación ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que se interpone ante el Director de la DGI, quien deberá remitirla con un informe por escrito a la Asesoría Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien deberá resolver en un término de noventa días, en caso de no existir resolución alguna, las partes podrán recurrir de Amparo en la vía jurisdiccional.

Actualmente no se recurre de Amparo como dice el arto.28, sino que se interpone el recurso contencioso administrativo, esto desde la publicación de la ley 350 Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. De modo que al no resolverse en el plazo de los noventa días, se entenderá denegado (silencio administrativo negativo) con lo cual se agota la vía administrativa y se da paso a la vía jurisdiccional.

Decreto N° 88-2000, Reglamento a la Ley 339, Ley creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y Reformas a la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos¹⁸. Al igual que la Ley establece que con el Recurso de Apelación ante el Ministerio de Hacienda, se agota la vía administrativa y en caso de no responder en el plazo de los noventa días el contribuyente, podrá recurrir de Amparo.

En el **Decreto N° 625:** Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del Sistema de control de la Administración Pública y del Área de Propiedad del Pueblo¹⁹,

¹⁷Gaceta N° 69 del 6 de abril del 2000.

¹⁸Gaceta N° 172 del 11 de septiembre del 2000.

¹⁹Gaceta N° 16 del 22 de enero de 1981.



se establece en la sección 4 el recurso de revisión ante el Contralor General, dicho decreto fue reformado por la Ley 361 “Ley de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del Sistema de control de la Administración Pública y del Área de Propiedad del Pueblo”²⁰, con la cual la Contraloría pasa a ser un órgano colegiado, por lo tanto el recurso de revisión a que se refiere la sección 4ª, lo conocerá y resolverá el Consejo Superior de la Contraloría.

El Consejo Superior revisará las resoluciones en todo lo concerniente al establecimiento de responsabilidad civil y administrativa, ya sea se oficio o a petición de quien se encuentre directamente afectado por ella en los casos contemplados por la ley.

Cuando el Consejo Superior de la Contraloría conozca por informe interno o externo o a petición de parte que en la expedición de una resolución se ha incurrido en alguna de las causas establecidas en la ley, dispondrá mediante providencia la iniciación del recurso de revisión, la cual será notificada a los afectados por la resolución que es materia de la revisión.

La notificación de la revisión interrumpe la caducidad y la prescripción y suspende los efectos de la resolución, una vez notificada la providencia de revisión el Consejo Superior de la Contraloría tendrá el plazo de noventa días para dictar una nueva resolución motivada en la que se confirmará, revocará, modificará o sustituirá la resolución revisada siempre y cuando no haya pasado el caso a los Tribunales judiciales.

De no dictarse en este plazo, los interesados podrán considerar el silencio como denegación tácita del recurso y proponer acción contenciosa ante el Tribunal competente.

Las resoluciones del Consejo Superior de la Contraloría que impliquen el establecimiento de responsabilidad de carácter civil o administrativo, podrán ser impugnadas por la parte afectada en la vía jurisdiccional competente, contándose los términos para ella a partir de la fecha de la notificación de la decisión o resolución de que se trate o de la fecha en que debió emitirse en base al silencio administrativo.

Ley N° 228 Ley de la Policía Nacional²¹. Establece en el Capítulo XII: Del Juicio a miembros de la Policía, en el arto. 38 dice: que cuando las autoridades judiciales reciban denuncias de los particulares en contra de miembros de la Policía, el Juez que conozca de la misma, ordenara al órgano correspondiente de la Policía su investigación, quién en el término de diez días hábiles entregara el expediente investigativo. Una vez transcurrido el plazo y en caso de silencio de las autoridades de la Policía, el Juez

²⁰ Gaceta N° 70 del 16 de abril del 2001.

²¹ Gaceta N° 162, del 28 de agosto de 1996.



continuará el proceso, quien después de tener el expediente, mandara a oír al Procurador, quien debe expresar su criterio dentro de tres días. El Juez valorará si es procedente o no continuar el proceso.

Decreto N° 26-96: Reglamento de la Ley de Policía Nacional²²

En el capítulo III: Instancias de Policías, Sección II: De los Recursos Administrativos, se establece en el arto.26 que cuando hubiere una petición o solicitud a la policía y ésta no contestare al solicitante, transcurriendo el plazo máximo de cinco días se tendrá como una resolución denegatoria pudiendo éste recurrir de apelación ante el superior respectivo, de acuerdo al procedimiento establecido en este reglamento.

De las resoluciones de policías que afecten a una persona en sus derechos, podrá hacer uso de los recursos de apelación, el que debe resolverse en el plazo de 7 días hábiles máximo y el recurso de revisión ante el director general de la policía, quien dispone de 15 días para contestar, contra esa resolución no cabe recurso alguno en vía administrativa.

El reglamento va más allá de la ley, pues regula de forma explícita en el arto. 26 el silencio administrativo con efectos negativos.

3.1 Análisis de la figura del Silencio Administrativo en la Jurisprudencia de Nicaragua.

En la sentencia del 14 de mayo de 1946 de las 11:30 am (BJ 1946 Pág. 13434) Resulta I: El señor Miguel Ángel Somarriba Fonseca, gerente de la Sociedad Anónima “Médico Farmacéutica” llama Farnesa, siguiendo disposiciones reglamentarias, solicitó al Director General de Sanidad Dr. Luis Manuel Debayle, la autorización para abrir una botica o establecimiento de drogas y de medicinas en esta capital. El doctor Debayle, bajo diversos pretextos, sin negarse directamente a conceder la autorización, se ha abstenido de darla, lo que en el fondo del asunto es una negativa, causando con esto grave perjuicio a dicha Sociedad. El propio doctor Debayle ha puesto varios plazos para resolver, sin que en ninguno de ellos cumpliera lo prometido, dictando la resolución que a bien tenga, con lo cual se aparta del cumplimiento de sus deberes de funcionario público; con su actitud violó los siguientes artos. 35, 41, 62, 72,98 y 127 Cn; así como los artos.1 inc.1 y 29 de la ley de Amparo, es por ello que el señor Somarriba decidió interponer Recurso de Amparo en contra del Director General de Sanidad.

Ante lo expresado por el quejoso, el Supremo Tribunal expuso la tesis sobre los efectos jurídicos del silencio, en relación con nuestro derecho positivo. Admite que los particulares tienen derechos subjetivos frente al Estado, es decir que pueden exigir que

²² Gaceta N° 32 del 14 de febrero de 1997.



sus funcionarios, se sujeten a las normas jurídicas que la Constitución y las leyes secundarias le imponen para regular las relaciones que mantengan con el mismo Estado y entre esos derechos está el de solicitar la intervención de la autoridad en los casos que dichas leyes prescriben. Este derecho de los particulares supone lógicamente el deber que tiene la autoridad para actuar, de lo cual resulta que la Administración no puede abstenerse de actuar cuando esa actuación esta prevista por la ley, ya que una posición semejante seria ambigua, de la que no podría saberse la actitud definitiva que se ha querido adoptar.

Tratándose de facultad discrecional si la autoridad no resuelve o actúa, su silencio no tiene ninguna trascendencia, porque no lesiona las garantías constitucionales de los particulares. Pero tratándose de una actuación que constituye una obligación jurídica, no pasa lo mismo, pues es la misma ley que impone la intervención de las autoridades entonces aquí el silencio alcanza una figuración jurídica y “los autores se han inclinado a que sus efectos sean negativos, pues se han considerado que ésta es la única solución razonable, desde luego que con ella queda a salvo el principio de que solo la Administración administra. De otra manera tendría que ser el particular o los Tribunales quienes los que sustituyeran a la Administración, presumiendo una resolución favorable, con la consecuencia de que el particular subordinaría a sus intereses privados, los intereses públicos, o que los Tribunales se convertirían en administradores, con violación flagrante de la separación de Poderes”.

El recurrente señaló el arto. de 127Cn, como violado, ya que éste dice: que 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 les haga saber lo resuelto sobre ellas. “Como se ve la Constitución consagra la garantía de petición e impone a la autoridad la obligación de resolver, pero no dice nada para el caso en que esa misma autoridad no resuelva, es decir cuando guarde silencio.”

Dicho Tribunal resolvió ha lugar al recurso de Amparo, de que se ha hecho mérito el Director General de Sanidad, quien deberá dictar la resolución que creyere legal en el término de ocho días.

La Sentencia del 18 de agosto de 1972 a las 11:00 am (BJ 1972 Pág. 201) Resulta I: ...por escrito presentado por el Dr. Edmundo Castillo Ramírez en carácter de apoderado general judicial del señor Manuel Antonio Alvarado Quintanilla, expuso: que su poderdante había solicitado al señor Ministro de Gobernación la carta de nacionalización como nicaragüense, por ser de nacionalidad salvadoreña, con fundamento en la fracción 4ª del arto. 18 Cn, el arto. 5 de la ley de inmigración y los artos. 8 y sigts. Del reglamento de la misma ley. Acompañó todos los documentos que le fueron solicitados y que a la fecha el Ministro de Gobernación no le ha extendido la



carta de naturalización bajo el pretexto de que no han recibido el informe que ha dicho Ministerio le hace la oficina de seguridad. Que por tales hechos considera violados el arto.18 fracción 4ª Cn, que establece los requisitos para la solicitud de naturalización, habiendo cumplido con tales requisitos debe el señor Ministro de Gobernación otorgarle la naturalización. Considera violado el derecho de petición establecido en el arto.117 Cn; pues el señor Ministro está en la obligación de contestar y resolver la solicitud, también considera violado el arto. 60 Cn consiste en el derecho de inmigrar que tienen los centroamericanos, y finalmente los artos. 14 y 296 Cn.

Resulta II: es por lo antes expresado que el señor Alvarado a través de su apoderado interpuso el recurso de Amparo en contra del señor Ministro de Gobernación y del señor Mayor General Samuel Genie, jefe de seguridad nacional, en virtud de que el señor Ministro no le ha extendido la carta de naturalización, y con respecto al General Genie por negarse a rendir el informe que solicita el señor Ministro.

Considerando lo expuesto por el quejoso la Corte examina la tesis del silencio administrativo, reiterando el criterio contenido en la sentencia del 14 de mayo de 1946 a las 11: 30 a.m., en la cual a partir de una interpretación negativa del silencio, para el caso en que la autoridad está obligada a intervenir o actuar, el Supremo Tribunal interpreta la evasiva del Ministro de Gobernación a resolver la solicitud de nacionalización del recurrente, como una negativa a la petición de naturalización de un ciudadano centroamericano.

Es de esta manera que el interesado ha quedado en la oportunidad legal de introducir el amparo por un acto de autoridad de configuración jurídica de efectos negativos violatorio de las garantías constitucionales, como efectivamente lo es. Invoca el recurrente el derecho de petición consignado en el arto. 117Cn, ya que “cuando un particular después de mucho tiempo de pedir considerado prudencialmente, tal es el caso, no se resuelve su petición, tiene el medio legal del amparo para hacer valer su garantía, para que se obligue a la autoridad a actuar. Si se le otorga al particular el derecho de pedir y se impone a la autoridad la obligación de resolver, si esta se abstiene, como en el presente caso, está infringiendo el precepto constitucional mencionado en el arto. 117Cn, puesto que lo hace negativo.”

Con base a los artículos citados y a los artos. 1, 2,4, 25 y 27 de la ley de Amparo, los suscritos Magistrados dijeron: Ha lugar al recurso de Amparo introducido por el señor Manuel Antonio Alvarado Quintanilla, por medio de su apoderado judicial Dr. Edmundo Castillo Ramírez, contra el señor Ministro de Gobernación. En consecuencia, dicho funcionario deberá resolver la solicitud presentada por el recurrente, dictando la resolución que creyere legal, dentro del término de diez días desde la fecha en que por oficio se le haya comunicado el fallo.



En la sentencia del 11 de septiembre de 1974 a las 11: 00 am (BJ 1974 Pág. 192) por escrito presentado por el Dr. Enrique Peña Pérez, la señora Julia Rodríguez de Peña Pérez expuso: ser de la República del Perú y haber contraído matrimonio civil con el Dr. Enrique Peña, que con base a eso y con apoyo en el arto. 19 inc 3 Cn compareció ante el señor Ministro de Gobernación con los documentos pertinentes solicitando se le concediera la nacionalidad nicaragüense. Que hizo la solicitud con base en el arto.4 inc 4 de la ley creadora de los Ministerios de Estado. Que desde entonces a la fecha en que recurre de Amparo el señor Ministro de Gobernación no ha dado ninguna resolución. Que tuvo conocimiento de una implícita desaprobación de su solicitud, que confirma la negativa del silencio administrativo planteado; pues a través de mensajes telegráficos que adjunta se desprende la negativa a su solicitud. Que se violan los artos. 17 y 19 inc 3 Cn, que le consideran nicaragüense, por ser mujer extranjera que ha contraído matrimonio con nicaragüense que reside en Nicaragua. Que con base en el arto.1 inc 1, 2 y sigts. de la ley de Amparo interpone el recurso de Amparo en contra del señor Ministro de Gobernación, por violación de los artos 17 y 19 Cn.

Conviene examinar en primer término si la vía administrativa estaba agotada, ya que por una parte la recurrente aseguraba que habiendo transcurrido un plazo mayor de seis meses sin obtener respuesta implicaba que se había producido un silencio administrativo el cual se traduce en negativa y por otra parte el señor Ministro de Gobernación manifestaba en su informe que no era cierto que el ministerio había desaprobado la solicitud.

Con respecto al silencio administrativo invocado por el recurrente, según el artículo 117 Cn, toda persona tiene derecho a dirigir peticiones o reclamos a los poderes públicos y a las autoridades (derecho de petición); estos están obligados a resolverlos y a comunicarle lo resuelto (deber de contestación). En presente caso no es el derecho de petición el violado, sino el deber de contestación o de resolución, interpretándose el silencio de señor Ministro de Gobernación como una negativa a extender la carta de nacionalización solicitada por la recurrente razón por la cual debe declararse con lugar el amparo como medio de obligar ha dicho funcionario a resolver favorablemente su petición. En el presente caso el silencio administrativo no se rompió hasta que el suegro de la petente gestionó telegráficamente ante el señor vice ministro respondió que la oficina de migración necesitaba el pasaporte “para arreglar residencia”, lo cual no esta solicitando la petente, sino su nacionalización. “El silencio del señor Ministro de Gobernación y la respuesta del señor Vice Ministro por vía telegráfica implica una negativa a la nacionalización solicitada, y por ende se encuentra agotada la vía administrativa” “...La figura del silencio administrativo no es sino un medio articulado por el legislador, según sostiene la doctrina para remediar el mal de la falta de celeridad



con que debieran resolverse cuantas peticiones se formulan ante la administración pública”.

Debe tomarse en cuenta que cuando la administración toma una actitud pasiva de silencio el administrado, en este caso la recurrente sufre grave perjuicio sino se articula el medio que de nacimiento al acto que puede pasar a ser objeto de amparo; por ello, por medio de la figura jurídica del silencio administrativo es que considera este Supremo Tribunal que existe de parte del señor Ministro de gobernación una negativa terminante a la nacionalización de la señora.

En consecuencia dicho funcionario deberá resolver la solicitud que le ha presentado la recurrente dictando resolución, otorgándole la nacionalidad nicaragüense de conformidad con lo considerado, dentro del término de diez días desde la fecha en que por oficio se le haya comunicado este fallo.

La sentencia del 16 de enero de 1978 de las 11:45 am (BJ 1978 Pág. 4) Resulta I: por escrito presentado por el señor Israel Castillo Iraola, en nombre y representación de “Castillo Castillo Comercial, S.A.”, en su calidad de presidente de la junta directiva : que la administración de Aduanas siguió proceso de defraudación fiscal en el ramo aduanero, contra su representado, en relación con la importación de alfombras de fabricación y procedencia norteamericana, realizados por la Sociedad “Industrial Turística de Centroamérica, S.A.” (INTUCASA). Que de ese proceso quedó probado plenamente el hecho indubitable de que INTUCASA importó las alfombras de E.E.U.U. la cual fue manejada por la agencia aduanera de Ultramar. Que el Gobierno de la República liberó de impuestos aduaneros y consulares la precitada importación de INTUCASA.

INTUCASA por medio de su director en notas dirigidas al director de la DGA, en que suplica plazos para la cancelación de los impuestos o cargas de varias pólizas de artículos importados, el señor director de la DGA , dicho director otorgó a dicha sociedad el plazo de 60 días para la cancelación de los adeudos referidos. El propio Ministro de Hacienda y Crédito Público en una nota oficial al director de la DGA le ordenó a este otorgar el plazo para la cancelación, con base a esto la Administración Aduanera de Managua dictó sentencia en que declara culpable de defraudación fiscal en la renta de aduana a la firma Comercial Castillo Castillo. Su representado apeló de la resolución; la Asesoría del Ministerio de Hacienda dictó sentencia, en la que declara con lugar la apelación por haber operado la prescripción, revocando la resolución dictada por la Administración de Aduana.

Al dirigirse a la DGA para el cumplimiento de la sentencia, dicho funcionario en lugar de acatar la referida sentencia hizo que se formulara un reparo, en el que expresa



que dichos impuestos de introducción no han sido pagados. Luego el mismo director de la DGA dictó auto en el que expresa que la sociedad mencionada no ha cancelado el reparo, por lo que procedió a decretar la retención de dicha mercancía, por lo que apeló, pero la DGA le negó el recurso interpuesto por lo que apeló de hecho. La Asesoría del Ministerio de Hacienda a pesar de las reiteradas peticiones en que se indicaba el perjuicio sufrido por el reiterado y continuo silencio administrativo, no se pronunció sobre el recurso interpuesto lo que constituye un rechazo implícito de las peticiones presentadas; razón por la cual compareció ante el Supremo Tribunal a interponer recurso extraordinario de Amparo.

En vista de lo antes dicho la CSJ., hace referencia a la teoría del Silencio Administrativo en la que se admite que los particulares tienen derechos subjetivos frente al Estado, por lo que pueden exigir que sus funcionarios se sometan a las normas jurídicas que la Constitución y las leyes le imponen, para regular las resoluciones que mantengan con el mismo Estado y entre esos derechos, está el de solicitar la intervención de la autoridad en los casos que las leyes prescriben. De esto resulta que la administración no puede abstenerse de actuar cuando esa actuación está prevista por la ley, ya que una posición semejante sería ambigua, desde luego que no podría saberse la actitud definitiva que se ha querido adoptar.

Hay que contemplar dos casos: 1) facultad discrecional para actuar o no, aquí el silencio no tiene ninguna trascendencia porque el funcionario puede o no usar esa facultad, a lo más que se puede calificar es de negligencia, pero no lesiona las garantías constitucionales de los particulares; obligar a actuar al estado por medio del recurso de Amparo, sería provocar la intervención del poder judicial en las funciones administrativas, lo que desnaturalizaría el recurso. 2) facultad reglada, aquí la misma ley impone la intervención de la autoridad, entonces el silencio alcanza una figuración jurídica, y los autores se han inclinado que sus efectos son negativos, pues se ha considerado que es la única solución razonable, con lo cual se queda a salvo de que solo la administración administra.

Por tanto los suscritos Magistrados dijeron: Ha lugar al recurso de Amparo de que se ha hecho mérito.

El la sentencia número 2 del 19 de enero de 1983(BJ 1983 Pág. 4) por escrito compareció el doctor Numa Ignacio Baquero, fundador y socio de la sociedad “Policlínica Regional de Chontales” que fue ocupada militarmente de lo que sorpresivamente se dio cuenta y por casualidad, en la Asesoría del Ministerio de Salud de la existencia de una nota confiscatoria del Policlínico, que desconocía dicha resolución dictada por el Ministerio de Justicia por la falta de notificación; y al no dar respuestas a sus peticiones citó como violado el arto. 25 inc c del estatuto, ya que la



negativa injustificada del señor Procurador General de Justicia de negarle la resolución confiscatoria; así como no darle ninguna información sobre las causas, motivos, fundamentos o razones legales que pudo tener para confiscarle las acciones del policlínico y hacer un juzgamiento de las acciones, cuya negativa injustificada y su silencio al respecto, implica una violación flagrante del mencionado arto. 25 citado. Por lo que interpone recurso de Amparo en contra del Procurador General de Justicia de la República.

Considera este Supremo Tribunal que al no habersele dado oportuna y pronta contestación a las reiteradas peticiones formuladas con miras a aclarar la situación legal del referido centro de salud, incurrió el Ministerio de Justicia en lo que en doctrina se conoce, como silencio administrativo...”.

“cuando al funcionario la misma ley le impone el ineludible deber de actuar y resolver con relación a lo solicitado, con la diligencia que el caso amerita; al no actuar y no dar pronta respuesta a lo expuesto por el peticionario, el silencio se interpreta como una actuación de carácter negativo y censurable, y la única vía que le queda al interesado para obligar al estado a un pronunciamiento, es mediante el uso del recurso extraordinario de amparo...”.

Por tanto los suscritos Magistrados resuelven: Ha lugar alampado de que se ha hecho mérito en contra del señor Ministro de Justicia y Procurador de la República, debiendo el mencionado funcionario estatal dictar resolución respondiendo a lo solicitado, con respecto al policlínico regional de Chontales.

La sentencia número 77 del 11 de octubre de 1993 de las 9:00 am (BJ 1993 Pág. 132) por escrito presentado por el sr. Víctor Navarro Molina compareció ante el Tribunal de Apelaciones del Región III sala civil y laboral, exponiendo que interponía recurso de amparo en contra del director general del trabajo, por haber dictado en su contra sentencia, en donde la inspectoría general del trabajo revocó la resolución emitida por la inspectoría departamental del trabajo en la que resolvía que no había lugar a la solicitud de despido del señor Víctor Navarro, que la sentencia dictada por la inspectoría general del trabajo violaba los artos. 32, 45,57, 80 y 87 Cn.

Para poder interponer un recurso de amparo, deben haberse agotado los recursos ordinarios que establece la ley, por lo que es obligación del recurrente agraviado, agotar previamente la vía administrativa. Efectivamente el art.68 del reglamento orgánico del Ministerio del Trabajo, establece que: contra las resoluciones dictadas por las autoridades del Ministerio del Trabajo, procede recurso de apelación..., así mismo el art.70 del mismo reglamento, establece que “transcurridos los plazos indicados en los artículos anteriores, sin que la autoridad competente hubiese dictado resolución, se



tendrá por resuelto desfavorablemente el recurso... y por agotada la vía administrativa”. Estamos por lo tanto ante lo que en la doctrina se conoce como el silencio administrativo, que se da en ocasiones en donde, ante 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...”.

La atribución de un valor negativo al silencio o inactividad formal de la administración tiene su origen y funcionalidad estrechamente ligados a la singular configuración del recurso contencioso-administrativo. Esto es así, ya que de otra forma la administración podría eludir el control jurisdiccional con solo permanecer inactiva, quedando el particular privado de toda garantía judicial; por lo que pasado cierto tiempo la doctrina y la ley presumen que la pretensión del particular ha sido denegada, lo cual permite a éste promover contra esta denegación presunta los correspondientes recursos administrativos o jurisdiccionales según proceda.

Hay que dejar totalmente claro, sin embargo que de conformidad con la doctrina sobre el acto administrativo, el silencio administrativo es una ficción legal de efectos exclusivamente procesales, limitado a abrir la vía del recurso. Sustituye pues el acto expreso, pero sólo a estos concretos fines y en beneficio del particular se ha considerado como la única solución viable al problema.

Si se le diera al silencio de la administración un contenido positivo, se caería en la interpretación de que el particular o los Tribunales son los que administran y si esto fuese así, la inactividad de la Administración Pública podría convertir a la opinión mas absurda de un particular en un acto administrativo, la Administración Pública dejaría de ser labor de los administradores para transformarse en labor de los administrados. Es por todo esto que se ha decidido darle al silencio administrativo un valor negativo.

Por tanto los suscritos Magistrados dijeron: declárese sin lugar el amparo presentado por el sr. Víctor Navarro Molina, en contra del director general del trabajo.

En la sentencia número 63 del 27 de julio de 1994 de la 10:45 a.m. (BJ 1994 Pág.129) el doctor Enrique Peña Pérez y doña Nydia ante la sala para lo civil y laboral del Tribunal de Apelaciones de la tercera región y manifiestan lo siguiente : que por escrito presentado al Ministerio de Gobernación y Policía, le expusieron que por resolución dictada por la Honorable Comisión Revisora de Confiscaciones, se ordenó la devolución y entrega a ellos, de su casa de habitación, ubicada en la ciudad de Masaya; se llevó a cabo las diligencias de entrega del inmueble, pero fueron desalojados por don Boris Vega. Que en vista de daño expuesto solicitaron ambos al Ministro de Gobernación su intervención y auxilio para que diera instrucciones u órdenes a fin de



que la resolución aludida de la Honorable Comisión Revisora de Confiscaciones, fuera acatada y cumplida a cabalidad; que la fuerza pública concurriera al inmueble, desalojaran a los ocupantes. Que como habrían transcurrido más de tres semanas, que era tiempo prudencial, sin que el Ministro de Gobernación hubiere dado respuesta a su petición, se veían en la imperiosa necesidad de recurrir de Amparo en contra del citado Ministro.

Este Supremo Tribunal considera que es el derecho de petición el que se ha violentado con el silencio del señor Ministro de Gobernación, al no dar una pronta respuesta a lo solicitado por los recurrentes; además se constató el incumplimiento del recurrido de la obligación de rendir informe, muy a pesar de haber sido debidamente prevenido por el Tribunal de Apelaciones receptor del recurso. Al no rendir dicho informe, infringió con tal proceder lo estatuido en el art.39 de la Ley de Amparo.

Por tanto de conformidad con lo expuesto, doctrina de este Tribunal y los artos. 426 y 436 Pr, 44 y 45 de la ley de Amparo, los suscritos Magistrados dijeron: Ha lugar al recurso de Amparo en contra del señor Ministro de Gobernación, en consecuencia deberá resolver dentro de un tiempo prudencial a partir de la fecha en que por oficio se le haya puesto en conocimiento.

Sentencia número 37 del 30 de junio de 1997 las 11:00 a.m. (BJ 1997 Pág. 91)

Resulta I: el Dr. Duilio Baltodano Mayorga presentó un escrito en su calidad de Representante Legal del Partido de Acción Nacional (PAN), expresando que por múltiples gestiones escritas y verbales ha pedido al Consejo Supremo Electoral, para que se autorizarla Ministerio de Finanzas, entregar a su representado el complemento de la asignación económica que por ley se le debe entregar a los partidos políticos y que no se ha recibido respuesta. Que en vista que el Consejo Supremo Electoral hasta la fecha se ha abstenido de tomar una resolución al respecto, y con fundamento en los artos. 1, 3,23, 24, 25, 26 inc 2º, 27, 28,29 y 30 de la Ley de Amparo, interponía recurso de amparo en contra de la Dra. Rosa Marina Zelaya, en su calidad de Presidente del Consejo Supremo Electoral, en razón de su evidente silencio administrativo que ha violado el arto.52 Cn, pidiendo a este supremo Tribunal declare con lugar dicho recurso.

Resulta II: la recurrida en el informe de ley manifiesta que el Partido PAN no se le retiene ninguna suma, presentó copia de nueve pagarés a la orden y fotocopias de dos cheques a favor del PAN, sosteniendo que con esto prueba que la suma reclamada ya fue pagada. El recurrente presentó una certificación extendida por la Contraloría General de la República, en que se extiende solvencia al PAN en los asuntos relacionados con la gestión de ese partido en las pasadas elecciones. Señaló como violados los artos. 25 inc 3º, 27, 32, 131,173 y 184 Cn, para que se declare con lugar el recurso.



Considerando I: el arto.188 Cn establece el Recurso de Amparo en contra de (...) toda omisión de cualquier funcionario, autoridad o agente de los mismos que viole o trate de violar los derechos y garantías consagradas en la Cn y la Ley de Amparo en sus artos. 1, 3,23-30, norma el procedimiento que se debe de observar en la tramitación de este recurso. Alega el recurrente que el arto.52Cn establece el derecho de petición que tienen los ciudadanos ante los poderes del Estado, el que se complementa con la obligación que tienen los funcionarios de escuchar y resolverlos según las voces del arto. 131 Cn. Se hace evidente que el CSE no ha respondido al requerimiento o petición que el recurrente ha hecho al respecto, violentando de esta forma el derecho de petición a que tiene derecho todo ciudadano como establecen las normas constitucionales referidas en los artículos ya señalados operándose en consecuencia el silencio administrativo.

Considerando II: se hace necesario diferenciar los casos en que la autoridad está facultada para actuar o no, según su discreción, de aquella en que el ejercicio de la función constituye una obligación jurídica. En el primer caso no puede darse la figura del silencio administrativo con trascendencia jurídica, en el segundo el silencio si es particularmente importante por sus consecuencias, puesto que constituye la falta de cumplimiento de una obligación jurídica que de existir frente al derecho de un particular requiere de una solución satisfactoria. La CSJ hace referencia a las sentencias en que se ha sostenido lo referente a la doctrina del silencio administrativo (BJ 1946 Pág. 13434, BJ 1972 Pág. 202, BJ 1986 Pág. 142). Cita al Dr. Armando Rizo Oyanguren, quien expone que el silencio administrativo es una abstención de la autoridad administrativa para dictar un acto previsto por la ley y que tiene como nota esencial la ambigüedad, que no autoriza a pensar que dicha autoridad ha adoptado una actitud afirmativa o negativa.

El silencio prolongado de la Administración no tiene más que un remedio directo: el juicio de amparo.

Además la CSJ sostuvo en sentencia del 8 de febrero de 1996, considerando IV, que toda la materia eleccionaria en Nicaragua está adjudicada al Poder Electoral, el que es un organismo autónomo de naturaleza dual, administrativa-jurisdiccional de competencia privativa para lo electoral. Tiene funciones administrativas y jurisdiccionales (arto.10 inc 1º y 5º Ley Electoral) y por tener esas funciones de carácter administrativa, es que lo cubre la obligación de cumplir con las garantías constitucionales que establecen los artos.52 y 131 Cn, respaldados por la doctrina jurídica relacionada con el silencio administrativo, por lo que se considera procedente el recurso de Amparo.

Por tanto se dijo ha lugar al recurso de Amparo interpuesto por el Dr. Duilio Baltodano en contra de la Dra. Rosa Marina Zelaya, presidenta del CSE, por haber violentado el arto.52Cn. En consecuencia la recurrida deberá evacuar el requerimiento o



petición de que se ha hecho mención, dictando la resolución que creyere legal en el término de 15 días a partir de la notificación del fallo.

Disposiciones administrativas que contemplan el Silencio administrativo con carácter positivo:

Ley N° 49, Ley de Amparo²³ en su arto.39 se establece que una vez recibidos los autos por la Corte Suprema de Justicia con o sin el informe se dará curso al amparo que corresponda; “la falta de informe establece la presunción de ser cierto el acto reclamado”, como se puede observar aquí opera el silencio administrativo con efectos positivos.

Ley N° 200, Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales²⁴, se establecen dos recursos, el de **apelación y de reposición**²⁵, ambos recursos si no se resuelven en el término estipulado se entenderán resueltos a favor del recurrente. Como se puede apreciar en el Titulo IV, Capítulo II de la Licencias y Permisos, en el arto.63 cuando establece que las resoluciones que ordenen la cancelación de una licencia o permiso se podrá recurrir de apelación ante el Director de TELCOR, dentro de quince días después de la notificación del acto. El Director resolverá en quince días de interpuesto el recurso; si transcurrido este plazo no hubiere respuesta, se considerará que el Director a resuelto a favor del recurrente; y en el Titulo V, Capítulo II De la Sanciones, en el arto.91 se establece el recurso de reposición, éste se interpondrá contra las resoluciones que impongan una sanción, se interpone dentro de los diez días siguientes a la notificación de la sanción. En este caso el Director de TELCOR deberá resolver en los treinta días siguientes de la interposición. “Su decisión agota la vía administrativa, si transcurrido el plazo señalado no hubiere resolución se entenderá que el recurso ha sido declarado con lugar contra la resolución denegatoria cabra la acción judicial, correspondiente en los casos y términos previstos en la ley de la materia”.

Ley N° 217, Ley General del Medio Ambiente Y Recursos Naturales²⁶, es otra disposición legal que regula el silencio administrativo con efectos positivos, lo encontramos en el Titulo V De las competencias, acciones y sanciones en materia administrativa y judicial, cuando establece en su arto.137 que toda persona natural o jurídica podrá interponer denuncia ante autoridad competente por infracciones a la presente ley, en el arto.138 establece que la autoridad competente cumplido el termino probatorio, dictará resolución en los tres día siguientes.

²³ Gaceta N° 241, del 20 de diciembre de 1988.

²⁴ Gaceta N° 154 del 18 de agosto de 1995.

²⁵ La ley 200 establece el recurso de apelación cuando se niega una licencia de permiso, y el de reposición en caso de resoluciones que impongan una sanción. Al establecer el recurso de reposición se aparta de lo establecido por la ley 290 en su capítulo IV, la cual no contempla esta clase de recursos, pues únicamente establece para la vía administrativa los recursos de revisión y apelación.

²⁶ Gaceta N° 105 del 6 de junio de 1996.



En el arto.139 se establece que contra las resoluciones del artículo que precede caben dos recursos: **Reposición y Revisión**²⁷, en su caso. El recurso de reposición se interpone ante el funcionario que dicta la resolución, en el termino de tres días mas el termino de la distancia y se resolverá sin mas tramites en ocho días, por su parte el de revisión se interpone en el termino de tres días mas el de la distancia ante el que dicto la resolución para que lo remita al superior respectivo y éste resolverá en el termino de ocho días y de esta forma se agota la vía administrativa. En el párrafo infine del presente artículo se establece, que en los casos de los recursos de reposición y revisión cuando las autoridades competentes no resuelvan en los términos previstos la falta de resolución se entenderá como un caso de silencio que produce efectos positivos.

Decreto N° 9-96, Reglamento de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales²⁸, establece en el Capitulo III Del sistema nacional de información ambiental arto.34, que las personas naturales o jurídicas pueden solicitar información ambiental, “en caso de rechazo o silencio de la administración, el peticionario podrá recurrir según lo establece el arto. 136 y sigts de la Ley”, por lo que deducimos que opera el silencio administrativo con efectos positivos, debido a que en estos artículos mencionados se establece de manera clara que si las autoridades no resuelven en los plazos establecidos se entenderá la resolución a favor del recurrente.

Ley N° 40 y 261, Reformas e incorporaciones a la Ley número 40 “Ley de Municipio²⁹”, esta regulado el silencio administrativo positivo en el Titulo IV De las relaciones ínter administrativas y los recursos, específicamente en el arto.40 en donde se establecen los recursos de revisión y apelación que pueden ejercer los ciudadanos cuando se consideren agraviados por actos y disposiciones dictadas por el Alcalde o el Concejo Municipal. El recurso de revisión se interpone en plazo de cinco días más el término de la distancia a partir de la notificación del acto; y deberá resolverse en un plazo máximo de treinta días en el caso del Alcalde y de cuarenta y cinco días para el Concejo Municipal. En tanto el recurso de apelación, se interpone en cinco días más el término de la distancia a partir de la notificación y el Concejo tendrá que resolver en el plazo de treinta días. Haciendo uso de ambos recursos (revisión y apelación), es agotada la vía administrativa y se podrá ejercer el recurso contencioso administrativo. “Los recursos interpuesto y no resueltos en los términos establecidos en los párrafos anteriores, se entenderán resueltos a favor del recurrente”.

²⁷ La ley 290 establece en el capítulo IV los recursos de revisión y apelación, en cambio la ley 217 establece el recurso de reposición, pero no el de apelación. Establece el recurso de revisión es interpuesto y resuelto por el mismo órgano, que dicto la resolución recurrida, en tanto en la ley 217, el recurso de revisión es interpuesto ante el que dicto la resolución por el superior respectivo.

²⁸ Gaceta N° 163 del 29 de agosto de 1996.

²⁹ Gaceta N° 162 del 26 de agosto de 1997.



Como se puede observar en el párrafo infine del arto.40 de la Ley de Municipio se establece de forma clara el silencio administrativo positivo, en el caso que los ciudadanos hagan uso de los antes mencionados y el Alcalde o el Concejo Municipal no resuelvan en los plazos determinados.

Ley N° 323, Ley de Contrataciones del Estado³⁰, en el arto.93 Procedimiento y Recurso de **Apelación**³¹ se establece que en las actuaciones como consecuencia de la denuncia de infracciones, la Dirección de Contrataciones del Estado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, antes de resolver correrá vistas a los interesados por el término de tres días hábiles; si hubiere necesidad de obtener alguna prueba, luego de producida ésta se correrá nueva vista a los interesados por el termino de cinco días hábiles, con esto se tendrá por concluido el procedimiento para la resolución definitiva, que será recurrible dentro de los cinco días siguientes. “Este recurso de apelación se sustanciará ante el superior respectivo y él mismo se pronunciará al respecto dentro de los veinte días hábiles siguientes, sino lo hace en dicho termino se considera confirmada la resolución recurrida”.

Como se puede observar, si el funcionario no resuelve el recurso en el término establecido por la ley, este silencio se tiene con efectos positivos a favor del recurrente.

Ley N° 339, Ley creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y Reformas a la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos³², se establecen los recursos de **reposición y revisión**³³, en ambos recursos opera el silencio administrativo con efectos positivos. Como se puede observar en el Capítulo V Disposiciones Transitorias de los recursos administrativos fiscales, en el arto.26 donde se establece que de todas las resoluciones que se refieran a la determinación y liquidación de los impuestos o sanciones respectivas, se puede interponer recurso de reposición ante la autoridad que emitió tal resolución, en el termino de ocho días después de la notificación al contribuyente. “Pasados treinta días de haberse interpuesto el recurso si la autoridad recurrida no hubiere resuelto se considerará que la resolución es a favor del contribuyente”; y el arto.27 establece el recurso de revisión, éste se interpone ante el Director General, son recurribles todas las resoluciones dictadas par resolver recurso de reposición o reclamo, se interpone en ocho días después de hecha la notificación al contribuyente, una vez pasado cuarenta y cinco días de haberse interpuesto el recurso, si el Director General no hubiese resuelto se considerará que la resolución es a favor del contribuyente.

³⁰ Gacetas N°s 001-002 del 3 y 4 de enero del 2000.

³¹ Además de éste recurso se establecen los recursos de Aclaración (arto. 105) y el Recurso por Nulidad ante la CGR (108)

³² Gaceta N° 69 del 6 de abril del 2000.

³³ A diferencia de la Ley 290, en la que únicamente se habla de revisión y apelación en vía administrativa, la Ley 339 contempla el de reposición pero no el de apelación.



Decreto N° 88-2000, Reglamento a la Ley 339, Ley creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y Reformas a la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos³⁴, establece el silencio administrativo positivo, como podemos verlo en el Capítulo IV Carrera Administrativa, en el art.73 en el que se establece que toda persona que se considere agraviada por las resoluciones o actuaciones de las autoridades fiscales o aduaneras, podrá interponer los recursos administrativos establecidos, en este caso tenemos los recursos de **reposición y revisión**³⁵, en el literal b.2.10, establece: “la notificación de resolución de recurso de reposición deberá efectuarse a más tardar tres días después de firmada por el Administrador de Rentas y/o Director de fiscalización Operativa de la DGI, antes de los treinta días en que se cumpla el plazo que da lugar al silencio administrativo”, este silencio se entenderá con efectos positivos. Y en el literal c. se establece el recurso de revisión que los contribuyentes pueden establecer ante el despacho del Director General de Ingresos en contra de la resolución del recurso de reposición, “pasados cuarenta y cinco días de haberse interpuesto el recurso, si el Director General no hubiese resuelto se considerará que la resolución es a favor del contribuyente”.

Ley N° 350, Ley de regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo³⁶, nos encontramos que regula el silencio administrativo con efectos positivos en el Capítulo I Del objeto de la ley y las definiciones básicas art.2 inc.19 “silencio administrativo: es el efecto que se produce en los casos en que la administración pública omitiere su obligación de resolver en el plazo de treinta días. Transcurrido dicho plazo sin que la administración hubiere dictado ninguna resolución se presumirá que existe una aceptación de lo pedido a favor del interesado”. De este concepto podemos deducir lo siguiente:1). En los casos en que la norma jurídica no fije plazo alguno, el termino para manifestar el silencio administrativo será por regla general el de treinta días después de interpuesta la petición o recurso; y 2). Cuando las normas jurídicas no mencionen el tipo de silencio se entenderá que es a favor del interesado, es decir de tipo estimatorio o positivo, siempre y cuando dichas actuaciones no estén sujetas a otra jurisdicción.

Ley N° 182 Ley de Defensa de los consumidores³⁷, en el Capítulo III, art. 12 inc J, establece que “los consumidores tienen derecho a reclamar a las Instituciones del Estado la negligencia por los servicios públicos prestados y que hayan producido un daño directo al consumidor”.

³⁴ Gaceta N° 172 del 11 de septiembre del 2000.

³⁵ Al igual que la Ley 339, este decreto contempla el recurso de reposición, pero no el de apelación, diferenciándose de la Ley 290.

³⁶ Gaceta N° 140-141 del 25 y 26 de julio del 2000.

³⁷ Gaceta N° 213 de 14 de noviembre de 1994.



Decreto N° 2187, Reglamento a la Ley 182 Ley de Defensa de los consumidores³⁸, en su arto.54 establece que cuando el consumidor haga reclamos ante la Dirección de Defensa de los Consumidores(DDC) y ésta no emite resolución alguna entonces ese silencio se entenderá con efectos positivos. “El silencio de la DDC, en cuanto a un reclamo deberá entenderse en sentido positivo, es decir como la resolución favorable al reclamante a quien el Ministerio (MIFIC) extenderá la resolución correspondiente...”.

Además, en este mismo reglamento en el Capítulo XIX que se refiere a las sanciones establece la obligación que tiene el funcionario de resolver en el plazo establecido en las leyes, de no resolver se le aplicará una multa; arto.116 del reglamento: “se establece una multa de hasta cien por ciento del salario mensual, del funcionario de la DDC, cuando en perjuicio de las partes no dicte la resolución correspondiente en el plazo establecido”.

Como se dijo anteriormente que todo reglamento tiene por objeto reglamentar lo previamente establecido en la ley, no puede establecer cosa distinta, ni ir más allá de lo plasmado en la ley que va a reglamentar; en este caso el Reglamento a Ley de los consumidores va más allá de lo establecido por la Ley, ya que la Ley 182, no regula de forma explícita la figura del silencio, pero el reglamento lo establece expresamente en el arto. 54, por lo que este reglamento puede llegar a ser tachado de ilegal.

Del conjunto de sentencias analizadas no se encontró ninguna que respalde el silencio administrativo con efectos positivos.

Existen dos proyectos de ley, uno que se refiere a la Ley de Procedimiento Administrativo (2001) y otro que pretende reformar a la Ley 350 Ley de la Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (2003). Con el Proyecto de ley de Procedimiento Administrativo, se quiere establecer un procedimiento común a la administración pública, donde toda persona que se considere agraviada por un acto de la administración, tendrá derecho en primer lugar, a que dicho acto sea revisado por el funcionario que lo dictó, y en apelación por su superior jerárquico, agotándose así la vía administrativa, y luego por el Poder Judicial mediante el recurso Contencioso administrativo. Además establece que con el silencio de los funcionarios aludidos se agota la vía administrativa (arto.2).

En el arto. 19 de dicho Proyecto se establece el silencio administrativo positivo, estableciendo un plazo máximo de treinta días, dentro de los cuales, si la administración no notifica la resolución se tendrá por estimada o aceptada la petición; se establecen como excepciones los casos que tuvieren como consecuencia la transmisión al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio o servicio público; los que impliquen obtención

³⁸ Gaceta N° 169 del 3 de septiembre de 1999.



de permisos, licencias o autorizaciones y todas aquellas que impliquen erogaciones o pagos de parte de la administración pública.

En el anteproyecto de reformas a la ley 350 Ley de la Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en el arto. 2 inc 18 establece que el silencio administrativo es el efecto que se produce en los casos en que la administración pública omitiere su obligación de resolver en el plazo de sesenta días. Lo establece con efectos positivos, es decir como aceptación de la pretensión del interesado.

4. Aspectos Procesales Del Silencio Administrativo:

Las exigencias propias de un Estado de Derecho imponen a la Administración que ajuste sus actividades a lo establecido en la ley y así garantizar a los particulares sus situaciones jurídicas frente a los actos y resoluciones de la Administración.

Sin embargo, puede suceder que la actividad de la Administración no se ciña al Derecho y que viole las normas jurídicas desconociendo o perturbando los derechos de los administrados.

Ante esta situación surge la necesidad de establecer un adecuado control de los actos de la Administración que permita el examen de éstos para precisar si se adecuan al ordenamiento jurídico, o de lo contrario se precisa restablecer el imperio de la juridicidad administrativa.

Es por ello que el procedimiento administrativo nicaragüense, a fin de proteger los derechos de los administrados, pone a disposición de los ciudadanos un conjunto de instrumentos los que organiza en dos niveles: Recursos Administrativos, y el Recurso Contencioso- Administrativo.

Los recursos administrativos son medios de impugnación de resoluciones definitivas de la Administración, constituyen una garantía para los afectados por aquellas en la medida en que les aseguran la posibilidad de reaccionar contra ellas. Se interponen y resuelven ante la propia Administración, por lo que ésta reúne la doble condición de juez y parte. Es decir, los recursos administrativos son sin duda una garantía para los particulares, pero una garantía limitada.

En nuestro ordenamiento los recursos administrativos son concebidos como presupuesto de la impugnación jurisdiccional, a diferencia de otros países, por ejemplo Francia, en donde se constituyen como alternativa por la que el particular puede optar.

En nuestro Derecho la vía administrativa de recurso está configurada con carácter obligatorio para poder acceder a la garantía judicial, que es la única verdaderamente efectiva. Es pues preciso agotar la vía administrativa con carácter previo a la



interposición del recurso contencioso-administrativo, de otro modo resultaría inadmisibles. Esta exigencia la refleja el art. 46 de la ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Como aplicar el silencio administrativo positivo y negativo

Tomando en consideración que en materia de derecho administrativo Nicaragua es un país atrasado, el aspecto de la aplicación del silencio administrativo no escapa a ésta situación.

En Nicaragua no existe ley ni normativa que regule el procedimiento de aplicación o denuncia del silencio administrativo positivo, a diferencia de la legislación española, en la cual se establece un procedimiento según el cual el silencio positivo puede ser alegado con el mero transcurso del plazo fijado en la ley, sin necesidad de preaviso o denuncia de mora ante la institución recurrida o consultada, dispensando de toda prueba a los favorecidos por ella, siempre y cuando el hecho que ha de deducirse haya quedado completamente comprobado. Los requisitos mínimos para que una consulta sea admitida por las instituciones del Estado son: a). antecedentes y circunstancias del caso, b). dudas que suscite la normativa aplicable, y c). otros datos y elementos que puedan contribuir a la formación de juicio por parte de los entes públicos, sin olvidar por supuesto, citar el destinatario y el sujeto de la consulta, así como el señalamiento de lugar para notificaciones.

Aunque el silencio positivo puede establecerse a través de cualquier medio de prueba admisible en derecho, la legislación española contempla la certificación expedida por el órgano competente que debió resolver; dicha certificación podrá ser solicitada por el interesado a partir del día siguiente al vencimiento del plazo en debió dictarse la resolución. La no expedición de la certificación en el plazo estipulado no puede de ninguna manera perjudicar al particular, pues solo constituye un instrumento carente de contenido sustantivo.

A pesar de que en nuestro ordenamiento no se encuentra regulado el procedimiento de denuncia del silencio administrativo positivo, éste ha sido aceptado y acogido en distintas disposiciones e incluso con la reciente Ley de regulación de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (ley 350) parece habersele concedido el carácter de regla general, lo cual deducimos del art. 2 de la citada ley: Silencio Administrativo es el efecto que se produce en los casos en que la Administración Pública omitiere su obligación de resolver en el plazo de treinta días. “Transcurrido dicho plazo sin que la Administración hubiere dictado ninguna resolución se presumirá que existe una aceptación de lo pedido a favor del interesado”.



Esta falta absoluta de una regulación que haga efectivo lo ganado por el silencio administrativo, hace que el silencio administrativo positivo se convierta en la práctica en una técnica marcadamente ineficaz, ya que, aun cuando desde un punto de vista estrictamente jurídico el acto presunto exista como tal, la ausencia de documento alguno en el que expresamente se concedan u otorgue lo pedido, hace que el “beneficiado” se vea imposibilitado de actuar. Pensemos por ejemplo en la concesión de una placa de taxi ¿cómo podría el beneficiado demostrar y hacer valer lo así adquirido? Hay que tener presente que si bien es cierto el proceso contencioso-administrativo es considerado impugnatorio de los actos previos, sería absurdo que quien ganó algo por el silencio administrativo positivo impugne algo que le favorece.

La solución podría ser que el administrado platee una nueva reclamación en la que alegue los artículos que contemplan la adquisición de su derecho, a través de los efectos del silencio positivo. Y en caso que la administración desoiga nuevamente su petición acudir ante los Tribunales de Justicia para que éstos una vez comprobada la situación obligue a la administración a dictar el acto en el sentido adquirido, pues según la regla del silencio positivo una vez producida dicha situación no podrá dictar un acto posterior de signo contrario, ni retirarlo del mundo jurídico, sino a través de las vías legalmente previstas al efecto.

En lo que se refiere a la aplicación del silencio administrativo negativo se han presentado básicamente dos problemas relevantes:

1. El conocimiento del plazo que debe transcurrir para que el silencio se produzca
2. Conocer los efectos de las resoluciones tardías, esto es las resoluciones dictadas por la Administración con posterioridad a la producción del silencio.

Es importante que el particular conozca el plazo que necesariamente ha de transcurrir para demandar la aplicación de los efectos del silencio administrativo negativo. En el segundo problema planteado, puede darse el caso que el particular haya esperado el pronunciamiento del ente público sin obtener resultado alguno; y una vez que ha transcurrido el plazo señalado en la ley, éste recurre ante el superior jerárquico, pero después de ese momento es cuando se manifiesta la entidad ante la cual hizo la petición original fechado con anterioridad la resolución y violentando los derechos del particular.

A fin de evitar esta situación varias legislaciones han establecido que el silencio administrativo negativo operará aun cuando la institución estatal haya dictado resolución, siempre y cuando el interesado no haya sido notificado dentro del plazo fijado por la ley, interesando únicamente el transcurso del plazo el cual empieza a contar desde la fecha de la recepción por la institución gubernamental.



En relación al problema del conocimiento del plazo el arto. 52 de nuestra Constitución Política establece que los ciudadanos tienen derecho (...) de que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley establezca, pero no fija el plazo para que se produzca la aplicación del silencio; si embargo este vacío se ha venido subsanando al fijarse en cada ley especial el término en que ha de producirse o aplicarse el silencio negativo.

A pesar de que el silencio con efectos negativos se encuentra contemplado en diversas disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico, existe un vacío legal en relación a la regulación del procedimiento de aplicación del silencio administrativo negativo. Tanto las leyes que lo contemplan como la jurisprudencia se han limitado a expresar que transcurrido cierto plazo la petición, reclamación o recurso (según el caso) se entenderá denegada.

5. Responsabilidad de los funcionarios públicos:

Los funcionarios públicos tienen la obligación de resolver las consultas y recursos administrativos interpuestos por los ciudadanos en la mayor brevedad posible y dentro de los plazos fijados por las leyes.

La obligación de resolver es una obligación legal, es decir, determinada y perfeccionada directamente por el texto legal y exigible a partir de este, que afecta como es obvio al órgano que en cada caso tenga atribuida la competencia para el dictado de la resolución que ha de poner fin al procedimiento correspondiente.

Por ello, tiene como propio en el ámbito interno de la Administración la responsabilidad directa de los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de aquellos a cuyo cargo está la tramitación pertinente, así como también la adopción de cuantas medidas fueran precisas para remover los obstáculos impidientes de la tramitación y por ende de la resolución; dicha responsabilidad puede ser exigida por la Administración.

En cuanto a la dimensión temporal de la obligación de resolver, no es posible fijar un único plazo de duración máxima, válida para la infinidad de materias y supuestos en los que la Administración actúa, ya que la duración de los procedimientos depende como es obvio de la complejidad y dificultad de su objeto. Es por lo que generalmente el plazo máximo para resolver es el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso y cuando la regulación del concreto procedimiento no fije plazos, el plazo máximo legal pasa a ser el fijado supletoriamente con carácter general y único, que en nuestra legislación lo establece la ley 350: Ley de la Regulación de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y éste es de 30 días.



Efectos del incumplimiento de la obligación de resolver en el plazo máximo establecido en cada caso:

1) La no liberación justamente del cumplimiento de la obligación de resolución expresa. El incumplimiento no altera por sí solo ni el contenido ni la vigencia misma de la obligación. En realidad este singular efecto tiene la virtualidad de expresar que el plazo máximo para la resolución es en la obligación de resolver un contenido simplemente accesorio, añadido como mero arbitrio técnico con finalidad de garantía de la efectividad en tiempo razonable, de los derechos e intereses legítimos de los interesados. Consiste propiamente el efecto de que se viene hablando, en dejar a salvo la subsistencia del contenido esencial o principal de la obligación legal (pronunciamiento administrativo expreso), no obstante la pérdida por ésta de su contenido accesorio antes indicado.

2) Los que inciden sobre el procedimiento determinado en su caso, su terminación o conclusión y que se diversifican en función del tipo de procedimiento de que se trate:

- a) instancia de parte: se reconducen a la producción de un acto presunto de estimación (silencio positivo) o desestimación (silencio negativo) de la correspondiente solicitud, que cuando efectivamente se hace valer pone fin al procedimiento.
- b) Incoación de oficio: el efecto es siempre la caducidad que tampoco se produce de forma automática, precisando siempre una declaración expresa de la Administración.

Para la legislación española la obligación de resolver es una manifestación de principio de irrenunciabilidad del ejercicio de la competencia, que a su vez, lo es del principio constitucional que obliga a las Administraciones Públicas a servir con objetividad a los intereses generales con sometimiento pleno a la Constitución. El principio de objetividad puede denominarse de buena administración, exige una posición activa de las Administraciones.

Cada órgano tiene atribuida una competencia para contribuir a alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico. En unos supuestos el ejercicio de esa competencia está condicionado a la previa solicitud de parte interesada, en otros corresponde a la Administración ejercerla de oficio (por propia iniciativa, o por orden superior, o a petición razonada de otro órgano, o por denuncia). Iniciado un procedimiento por uno u otro impulso, la Administración está obligada a resolverlo.

Por ello en la ley 30 de 1992, del 26 de Noviembre, el legislador la enunció como uno de sus principios fundamentales, impulsor de toda actividad administrativa y de esta manera evitar que se produzca el Silencio Administrativo.



En nuestra legislación la responsabilidad objetiva de la Administración Pública se establece con carácter general para todos los poderes públicos en el artículo 131 Cn, el cual nos obliga a pensar que en el supuesto que la Administración incurra en la omisión de su deber constitucional de dar respuesta a las consultas y recursos interpuestos por los ciudadanos, el particular tendrá derecho de exigir la sanción administrativa y penal a los funcionarios y empleados públicos y al Estado mismo.

La ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, también faculta al particular para exigir las responsabilidades administrativas y penales a los funcionarios públicos:

Arto 15 inc 5: La jurisdicción contenciosa administrativa conocerá de: las acciones de responsabilidad civil y administrativa que se produjeren en contra de los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de las causas que podrían seguirse para determinar responsabilidades penales.

El Decreto N° 124-99 “Normas Éticas del Servidor Público del Poder Ejecutivo”, establece los principios que han de guiar la actuación de dichos funcionarios en el ejercicio de sus funciones, uno de ellos es el de responsabilidad. También hace referencia a los deberes a que han de sujetarse, tales como: cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico, actuar diligentemente con el servicio que se le ha confiado, resolver de conformidad a las leyes las peticiones y demandas de los ciudadanos, etc.

De lo cual deducimos que en caso que el funcionario o empleado no cumpla con sus obligaciones incurre en responsabilidad, ya sea civil, penal o administrativa.

En definitiva el deber y responsabilidad por la tramitación que pesa sobre todos los servidores públicos de asegurar la tramitación correcta y en el plazo de los procedimientos administrativos se expresa en términos de consecuencias jurídicas precisas.

Por lo general los deberes que se le imponen a éstos a fin de realizar una buena administración, son muy variados, pudiendo distinguirse los siguientes:

- 1) El deber de evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos, que comprende tanto el deber de cumplimiento estricto de los preceptos legales y reglamentarios que regulan los diversos trámites del procedimiento respectivo.
- 2) El deber de adoptar medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos.



3) El deber de asegurar que la obligación de su resolución expresa se haga efectiva en los plazos establecidos, esto es, que la resolución tendrá lugar dentro de los plazos previstos sin que entre en funcionamiento la institución del silencio.

Estamos de acuerdo en que el silencio administrativo ocasiona un estado de inseguridad y desorientación al particular, pero esta falta de responsabilidad administrativa puede conllevar a la imposición de sanciones determinadas por leyes administrativas.



CAPÍTULO III: LEGISLACIÓN COMPARADA

En el presente capítulo se estudia la legislación a nivel de Centroamérica: Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá, en relación al tema que nos ocupa, silencio administrativo, se revisaran tanto las Constituciones políticas, como leyes que regulan el funcionamiento de las administraciones públicas de éstos países, para brindarles una visión general de la regulación del silencio administrativo y cual es el sentido que las diferentes leyes estudiadas le otorgan a ésta institución; en relación a la legislación nicaragüense.

Como ya se dijo anteriormente, en Nicaragua, la figura del silencio administrativo, no esta regulada a nivel constitucional, sin embargo, nos encontramos que establece en su arto.52Cn regula el derecho de petición, es decir que los ciudadanos pueden hacer peticiones a la administración pública y ésta dar una pronta respuesta dentro de los plazos establecidos en las leyes de la materia; de igual forma en las constituciones de centroamérica, en las que se establece la libertad de petición individual o colectiva, esta petición se hace por escrito, de manera decorosa, ya sea por motivos de interés social o individual, ante los servidores públicos, y los ciudadanos tienen derecho a obtener una pronta respuesta, que esté dentro de los plazos establecidos en las leyes.

En la Constitución de Nicaragua está incorporado el principio de la buena administración y de responsabilidad patrimonial, al establecerse en el arto.131Cn que los funcionarios de los poderes del Estado deben atender y escuchar los problemas de los ciudadanos y procurar resolverlos; la función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo, también son personalmente responsables por la violación de la constitución por falta de probidad administrativa; en las constituciones centroamericanas se contempla la responsabilidad que tienen los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones encomendadas, al establecerse, de manera genérica en éstas constituciones, que los funcionarios y empleados son responsables de las atribuciones asignadas, de los actos que autoricen de conformidad a las constituciones y las leyes, éstos funcionarios públicos responden personalmente, y el Estado subsidiariamente, por los daños materiales o morales que llegasen a causar a consecuencia de violar la Constitución y las leyes.

Legislación Centroamericana:

GUATEMALA:

CONSTITUCIÓN³⁹:

³⁹Dado en el Salón de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los 30 días del mes de mayo de 1985.



Encontramos que en el Título II Derechos Individuales, en el arto, 28, se plasma el derecho de petición, al decir que los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir individual o colectivamente peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme la ley. En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días, así mismo en el Capítulo III Deberes y Derechos Civiles y Políticos, arto.137, el derecho de petición en materia política, corresponde a los guatemaltecos, toda petición en esta materia deberá ser resuelta y notificada en un término que no exceda de ocho días, sino se resuelve en ese término se tendrá por denegada la petición.

Como se observa, en relación al derecho de petición, establecido en la Constitución de Guatemala, además de establecerse este derecho, se establece el término para resolver las peticiones, a diferencia de Nicaragua, que la Constitución únicamente hace mención del derecho que tienen los ciudadanos para realizar peticiones y quejas, pero no establece plazos para la resolución de las mismas, además el arto.137 de la Constitución de Guatemala deja ver claramente que en caso de no resolverse la petición en el término establecido se tendrá por denegada, es decir que se produce un silencio negativo, por lo que se puede observar que la Constitución de Guatemala regula más ampliamente lo referente a este derecho, en relación a Nicaragua.

Además en la constitución de Guatemala, en la Sección Tercera, Ministros de Estado, arto.195 Párr. 2 establece que los ministros son responsables de sus actos, de conformidad con esta constitución y las leyes, aun en el caso que obren por orden expresa del presidente. De las decisiones del Consejo de Ministros serán solidariamente responsables los ministros que hubieren concurrido.⁴⁰

LEYES:

Ley de lo Contencioso Administrativo⁴¹, Decreto N° 119-96, en el Título I Diligencias Previa, Capítulo I Generalidades, establece en arto.1 el derecho de petición, las peticiones que se dirigen a funcionarios o empleados de la administración pública, deberán ser resueltas y notificarlas en el plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que haya concluido el procedimiento administrativo.

Las peticiones que se plantean ante los órganos de la administración pública se harán ante la autoridad que tenga competencia para conocer y resolver; y en el Capítulo II Recursos, arto,16 establece el silencio administrativo, 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

⁴⁰ López Guerra, Luis “Las Constituciones de Iberoamérica” Centro de estudios Constitucionales 1992 Pág. 493.

⁴¹ Publicada en la Gaceta Diario oficial del 20 de diciembre de 1996.



vía contencioso-administrativa, por agotada la vía gubernativa y por confirmado el acto o resolución que motivo el recurso. Como se ve en los artículos que preceden, el silencio administrativo opera con efectos positivos.

La ley General de Telecomunicaciones, acoge el silencio administrativo y lo define al decir: “se entenderá por silencio administrativo el incumplimiento de la superintendencia en resolver una solicitud dentro del plazo estipulado en esta ley”. En esta ley la figura del silencio administrativo opera con efectos negativos al establecer “a menos que esta ley lo determine de otra manera, el silencio administrativo operará en el sentido, que lo solicitado se tendrá por rechazado o resuelto en sentido negativo, en este caso el afectado, podrá a su elección, utilizar los medios de impugnación a se refiere esta ley”; pero además establece que en caso que el silencio administrativo opere en sentido positivo, en ningún caso se tendrá por convalidados actos nulos según la ley.(arto.19 Ley General de Telecomunicaciones).

Código Tributario. Decreto 6-91, en el Capítulo VII Impugnación de las resoluciones de la Administración Tributaria, Sección Única, Recurso de Revocatoria y Reposición, se establece en el arto.155 el Ocurso: cuando la administración tributaria deniegue el trámite del recurso de revocatoria, la parte que se tenga por agraviada podrá recurrir al Ministerio de Finanzas Públicas, dentro del plazo de treinta días hábiles siguientes 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 siguientes a su interposición, se tendrá por concedido éste y deberán elevarse las actuaciones al Ministerio de Finanzas Públicas.

Además en este mismo artículo, se establece sanciones a los funcionarios o empleados públicos que incurran en atraso, estas sanciones pueden ser suspensión del trabajo sin goce de salario y si reinciden serán destituidos del cargo. (Reformado por el arto.42 del decreto nº 58-96 del congreso de la republica); el arto.156 establece el trámite y resolución, del Ocurso, el Ministerio de Finanzas Públicas remitirá el ocurso a la dependencia que denegó el trámite del recurso de revocatoria, para que informe dentro de los cinco días hábiles; si la autoridad jerárquica superior lo estimare necesario, se pedirá el expediente original, el Ministerio resolverá con lugar el ocurso, si encuentra improcedente la denegatoria del recurso de revocatoria y entrará a conocer de éste.

De igual manera procederá cuando establezca que transcurrido el plazo de quince días hábiles sin que la administración tributaria resolviera concediendo o denegando el trámite del recurso de revocatoria, en el caso que se declare sin lugar el ocurso se impondrá al ocurrente una multa de mil quetzales, y se ordenara se archiven las diligencias del mismo. (Reformado por el arto.42 del decreto nº 58-96 del congreso de la



republica). 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 instancia administrativa y por resuelto desfavorablemente el recurso de revocatoria o de reposición, en su caso, para el solo efecto de que el interesado pueda interponer el recurso contencioso-administrativo.

El arto.158, establece el recurso de reposición, contra las resoluciones originarias del Ministerio de Finanzas Públicas, puede interponer recurso de reposición, el se tramitará dentro de los plazos y en la forma establecida para el recurso de revocatoria en lo que fuere aplicable.

Código municipal, Decreto N° 12-2002, en su Capitulo II, establece los siguientes medios de impugnación: recurso de revocatoria (contra acuerdos y resoluciones dictadas por el Alcalde), revocatoria de oficio, recurso de reposición, contencioso administrativo e impugnación municipal en lo contencioso administrativo (arto.155 y sigts.); en el arto.160 se establece el procedimiento de impugnación: la interposición, requisitos, plazos, tramites y resolución de los medios de impugnación a que se refiere este capitulo, se regirán por las disposiciones establecidas el al Ley de lo Contencioso Administrativo, ya mencionada anteriormente.

EL SALVADOR: CONSTITUCION⁴²:

En la Constitución Política de El Salvador, establece en el Título IV Derechos y Garantías Individuales, arto.18 Toda persona tiene derecho a exigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa a las autoridades legalmente establecidas, que se resuelva y a que se le haga saber lo resuelto. En este artículo, al igual que en la Constitución de Nicaragua regulan claramente el derecho de petición a que tienen derecho los administrados cuando se sientan agraviados por la actuación de los funcionarios públicos.

Así mismo en el TituloVIII Responsabilidad de los funcionarios públicos , de la constitución de El Salvador, en el arto.225, establece: que todo funcionario civil o militar, antes de tomar posesión de su cargo, protestará bajo su palabra de honor, ser fiel a la Republica, cumplir y hacer cumplir la constitución, ateniéndose a su texto; cualesquiera que fueren las leyes, decretos, ordenes o resoluciones, además se comprometen al exacto cumplimiento de los deberes que el cargo exija, y cuya infracción será responsable conforme lo establecido en las leyes.

⁴² Dado en el Salón de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los 15 días del mes de diciembre de 1983.



En el arto.245 se establece la responsabilidad que tienen los funcionarios y empleados públicos de forma personal en el ejercicio de sus funciones y subsidiariamente el Estado, por los daños materiales o morales que causen a consecuencia de la violación a derechos consagrados en la Constitución⁴³.

Como podemos ver tanto en la Constitución de El Salvador, como la de Nicaragua regulan que los empleados y funcionarios públicos, son responsables por todas y cada una de sus actuaciones, en el ejercicio de sus funciones, y si llegasen a violar la Constitución y leyes, en ellas mismas se establecen sanciones que serán aplicadas al funcionario infractor.

LEYES:

En las reformas de 1994, realizadas al Código del Trabajo de El Salvador, se regula el silencio administrativo con efectos positivos, al establecerse en el capítulo que regula los procedimientos de inscripción de las organizaciones sindicales, el plazo de treinta días hábiles para el registro definitivo de la organización sindical, vencido este plazo sin que se hubiese dictado resolución, se tendrá por registrado el sindicato, con todos los efectos de ley, y este adquirirá la personalidad jurídica.(arto.219CT).

Ley General de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), en su Capítulo III Organización, arto.12, establece la cesación en el cargo, al decir en el inc.f que los que los Directores cesan en su cargo: por razones comprobadas de negligencia en el ejercicio de sus funciones, incluyendo el incumplimiento de los plazos señalados en las leyes que rigen a los sectores de electricidad y de telecomunicaciones con el propósito de otorgar concesiones o resolver los conflictos a través del silencio administrativo positivo. Como se observa, en esta ley la sanción que se impone a los funcionarios que no cumplan con los plazos establecidos en ella, es la cesación del cargo, esto hace que los funcionarios desempeñen su función eficiente y beligerantemente, además con celeridad y de esta forma cumplen con los plazos establecidos.

HONDURAS: CONSTITUCION⁴⁴:

Encontramos regulado el derecho de petición en la Constitución Política de Honduras, al establecer en el Título III De las declaraciones derechos y garantías, en el arto.80 toda persona o asociación de personas tienen el derecho de presentar peticiones a

⁴³ López Guerra, Luis “Las Constituciones de Iberoamérica” Centro de estudios Constitucionales 1992 Pág. 449.

⁴⁴ Dado en el Salón de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los 11 días del mes de enero de 1982.



las autoridades, ya sea por motivos de interés particular o general y de obtener pronta respuesta en el plazo legal.

Además establece la responsabilidad de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, en el Capítulo XIII De la responsabilidad del Estado y sus servidores, establece en el arto.322 y sigts, el funcionario y empleado publico en el momento de tomar posesión de su cargo promete ser fiel a la República, cumplir y hacer cumplir la constitución y las leyes; así mismo se establece que todo servidor público que en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio de particulares, será civil y solidariamente responsable junto con el Estado o con la institución estatal a su cargo, sin perjuicio de la acción de repetición que éstas puedan ejercitar contra el servidor público⁴⁵.

LEYES:

Código Tributario⁴⁶, Decreto N° 22-97, en su Título III, De los procedimientos, Capítulo único, Sección Primera, establece los recursos de reposición y apelación, el primero es para las resoluciones definitivas que dicte la Dirección Ejecutiva de Ingresos y el segundo es cuando se agote el recurso de reposición, se podrá apelar de éste ante la Secretaria de Estado en el despacho de Finanzas.

El de reposición se interpone en el acto de la notificación o dentro de quince días hábiles siguientes, en el caso que hubiere término probatorio, vencido éste, en cinco días hábiles siguientes se dictará la respectiva resolución; para el caso del recurso de apelación se interpone a la fecha de la notificación o dentro de los tres días hábiles siguientes y dentro de cinco días hábiles a la fecha de vencimiento del periodo probatorio, si lo hubiere, se dictara la respectiva resolución.

En el arto.74 se establece que las peticiones y recursos que no se resuelvan dentro de los términos establecidos por este código o las leyes tributarias especiales o por la ley de procedimiento administrativo, se entenderán falladas a favor del peticionario. Los daños que el silencio irroque al Estado correrán a cuenta del funcionario negligente.

Reglamento de la Ley Marco del sub-sector Eléctrico⁴⁷, en Capítulo XI De los contratos de operación, regula el silencio administrativo en sentido positivo, vemos que establece el arto.65 la opinión de la Secretaria de Estado competente, será solicitada por la Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente; ésta deberá obtener evidencia de que la secretaria en cuestión recibió la solicitud de una opinión sobre el tema, pero de no

⁴⁵ López Guerra, Luis “Las Constituciones de Iberoamérica” Centro de estudios Constitucionales 1992 Pág. 559.

⁴⁶ Decreto n° 22-97, emitido el 08 de abril de 1997, Gaceta n° 28272 del 30 de mayo 1997

⁴⁷ Acuerdo N° 934-97, Dado a los 9 días de septiembre de 1997.



recibirla en un plazo de veinte días, se entenderá que la opinión de la secretaria es favorable.

**COSTA RICA:
CONSTITUCION⁴⁸:**

La Constitución de Costa Rica en el arto. 27 del Título IV Derechos y Garantías Individuales, regula el derecho de petición, al establecer, que se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial y el derecho a obtener pronta resolución.

Así mismo se regula la responsabilidad que tienen los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, para esto veremos lo que se establece en Capítulo II responsabilidad de quienes ejercen el Poder Ejecutivo, arto. 148 Cn, El Presidente de la República es responsable del uso que hiciera de las leyes y atribuciones que ésta constitución le confiera. Cada Ministro de Gobierno será responsable conjuntamente con el Presidente, respecto del ejercicio que esta constitución le confiera. La responsabilidad por decisiones tomadas en el Consejo de gobierno, no alcanza al funcionario que no estuvo presente.

LEYES:

Ley N° 7472. Promoción Y Defensa del Consumidor⁴⁹.

En el arto. 3 párrafo 3 regula el Silencio Administrativo con efecto positivo, al establecer que los trámites y los requisitos que deban cumplirse para el acceso de bienes producidos en el exterior al mercado nacional, así como las regulaciones al comercio que deban mantenerse, se rigen por el principio de celeridad en el procedimiento Administrativo.

Cumplidas las formalidades esenciales a cargo del administrado, la administración pública debe resolver lo pertinente en un plazo de ocho días, según lo establezca el Reglamento de ésta ley, vencido éste plazo sin que haya resolución expresa, se tendrá por autorizado la solicitud del interesado, así mismo en el párrafo 6 del mismo artículo establece que cuando los trámites, los requisitos o las regulaciones sean autorizadas por Silencio Administrativo Positivo, la comisión de regulación escogerá algunos casos utilizando el mecanismo de muestreo al azar para exigir una explicación sobre las razones que motivaron ese silencio a los funcionarios responsables de esos casos, si llegase a determinar una falta grave del funcionario, se procederá conforme lo que establece la ley General de la Administración Pública.

⁴⁸ Dado en el Salón de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los 7 días del mes de noviembre de 1949.

⁴⁹ Publicada en la Gaceta de 19 de enero de 1995.



Ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo⁵⁰. En el art. 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; en el Capítulo I Actos Impugnables, art. 19 inc. 1 estipula que cuando se formulare alguna petición ante la Administración Pública y ésta 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 de su petición.

En el Título IV Procedimiento, Capítulo Primero, procedimiento ordinario o general, Sección Primera, Diligencias preliminares, art. 32 establece que se exceptúan del recurso de reposición, los actos presuntos, en virtud del Silencio Administrativo, regulado en el art. 19 de la presente ley, artículo 33 inciso 1, transcurridos dos meses desde la interposición del recurso de reposición, sin que se haya producido y notificado la correspondiente resolución, se entenderá desestimado, el art. 34 inciso 1, dice que la acción se deducirá indistintamente contra el acto que sea objeto de la reposición contra el que se resolviere expresamente o por silencio administrativo, o contra ambos a la vez, y en el art. 37.2, en los supuestos de actos presuntos por silencio administrativo, el plazo será de un año desde el día siguiente a aquel en que se entiende desestimada la petición.

Ley General de la Administración Pública⁵¹. En el Capítulo II de los actos que agotan la vía administrativa, en el art. 127, establece que cuando el agotamiento de la vía administrativa se produzca en virtud de silencio u acto presunto, la administración está siempre obligada a dictar resolución expresa sobre el fondo dentro de los plazos correspondientes y aún después en este caso sin perjuicio del silencio ni de las responsabilidades consiguientes dentro del año previsto por el art. 37.2 de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativo.

Código de Normas y Procedimientos Tributarios⁵². En el Título IV procedimiento ante la administración tributaria, Capítulo I, Facultades y Deberes de la Administración, en el art. 102 establece el plazo para resolver del Director General de la Administración Tributaria y de grandes contribuyentes a quienes él delegue, total o parcialmente, están obligados a resolver toda petición o recurso planteado por los interesados dentro de un plazo de dos meses, citado desde la fecha de presentación o interposición de una u otro (Reformado por Ley 8114, del 4 de julio del 2001), vencido el plazo que determina el párrafo primero de este artículo, sin que la Administración Tributaria dicte resolución, se

⁵⁰ Ley 3367 Publicada en la Gaceta del 17 de abril de 1966.

⁵¹ Ley 6227, publicada en la Gaceta del 30 de mayo de 1978.

⁵² Ley 4755, Publicada en la Gaceta del 29 de abril de 1971.



presume que ésta es denegatoria, para que los interesados, puedan interponer los recursos y acciones que correspondan.

En el arto. 119 establece que quien tenga interés personal y directo, puede consultar a la administración tributaria sobre la aplicación del derecho o una situación de hecho concreta y actual, para evacuar dicha consulta la Administración dispone de cuarenta y cinco días y si al vencimiento de dicho término, no dicta resolución, se debe entender aprobada la interpretación del consultante, si éste la ha expuesto.

PANAMÁ CONSTITUCIÓN⁵³:

La Constitución Política de Panamá regula el derecho de petición, al establecer en el Título III Derechos y Deberes Individuales y Sociales, en el arto. 41 Cn, que toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas, a los servidores públicos por motivo de interés social o particular y el de obtener pronta resolución. El servidor público ante quien se presenta una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días, de lo contrario la ley señala la sanciones que corresponda a la violación de esta norma.

LEYES.

En Panamá el silencio administrativo es un fenómeno jurídico que permite a la persona que considere que tiene un derecho subjetivo agraviado, acudir ante la sala tercera de la Corte Suprema de Justicia, a fin de interponer una demanda en lo contencioso administrativo de plena jurisdicción, por tanto constituye una manera excepcional de recurrir un acto administrativo ante la Corte Suprema de Justicia; la llamada jurisdicción de lo contencioso administrativo, que algunos prefieren denominar mas técnicamente, proceso administrativo, estaba originalmente atribuido a un tribunal de lo contencioso administrativo independiente de los órganos ejecutivos y judicial. Pero desde 1956 fue injertada en la Corte Suprema de Justicia y atribuida a una de sus salas, la Tercera, denominada de lo contencioso administrativo.

La justicia de lo contencioso administrativo, es bastante avanzada en Panamá, según el arto. 203 inciso D Cn, que establece que todos los actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de servicios públicos, resoluciones, ordenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan, o que incurran en el ejercicio de sus funciones o pretendiendo ejercerlo, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas, estos serán responsables de sus actuaciones.

⁵³ Dado en la Ciudad de Panamá días 11 del mes de octubre de 1972 y Reformada por los Actos reformativos de 5 y 25 de octubre de 1978 y por el Acto Constitucional del 24 de abril de 1983.



En términos sencillo, en el arto. 36 de la 133 de 1943, reformada por la ley 33 de 1946, contempla las situaciones jurídicas en virtud de las cuales se puede producir el silencio administrativo. A continuación presentamos un caso práctico que nos ilustra sobre esta materia.

La señora M interpuso un recurso de reconsideración con apelación en subsidio ante la autoridad nominadora quien le notifico sobre la insubsistencia en el cargo que desempeñaba. El recurso fue interpuesto el día 2 de enero, si a la señora M, no le han contestado el recurso dentro de los dos meses siguientes, o sea el 2 de marzo, se produce el silencio administrativo que le permite acudir ante la jurisdicción contencioso administrativo, a través de una demanda presentada por su apoderado judicial.

Otras consideraciones:

El silencio administrativo debe ser comprobado por quien lo invoca, es decir, es necesario que se acredite el silencio administrativo, mediante una certificación o una constancia expedida por el ente administrativo, en la cual exprese que el recurso interpuesto no ha sido aun resuelto. También, procede comprobar el silencio administrativo a través de un escrito en el cual se solicite esa certificación, en este escrito debe ser visible el acuso de recibo de la autoridad administrativa correspondiente.

Igualmente, es importante que la demanda contencioso administrativa que se interponga ante la sala tercera de Corte Suprema de Justicia, vaya acompañada de la fecha en fue recibido el recurso de reconsideración con apelación en subsidio para que el Magistrado sustanciador compruebe que se ha producido el agotamiento de la vía gubernativa y que si ha ocurrido, en el termino legal a la sala tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Por ultimo, la ley contencioso administrativo prevé que cuando la parte recurrente no ha podido obtener la certificación que señalamos en líneas precedentes, lo señala en le libelo de la demanda, con el propósito de que el Magistrado sustanciador, solicite a la autoridad administrativa certificación a cerca de, si sobre el recurso interpuesto a recaído decisión alguna.

En Panamá la reforma al Código del Trabajo de 1995, estableció un plazo de quince días calendario para admitir la inscripción consecuentemente para la obtención de la personería jurídica del sindicato (arto.325 CT), cuando vencido el plazo no se había producido resolución alguna, en su lugar se estableció un silencio positivo, según el cual vencidos los quince días del calendario sin que se hubiere rechazado o objetado la solicitud de inscripción, se considerará inscrito el sindicato (arto.356 CT).



CONCLUSIONES

La Institución del silencio administrativo surgió ante la negativa de dar respuesta a las peticiones o recurso de los administrados, a fin de que éstos pudiesen iniciar los recursos administrativos o el contencioso administrativo, según proceda. Su naturaleza varía según se trate del silencio positivo, verdadero acto presunto en todo equivalente al acto expreso estimatorio; o del negativo mera ficción legal de efectos exclusivamente procesales.

Del análisis realizado al conjunto de leyes administrativas, así como a la jurisprudencia que aborda el tema que nos ocupa, deducimos los siguientes aspectos:

1. Nuestra legislación y jurisprudencia se han limitado únicamente a establecer que para aquellos casos en que la administración pública no resuelva una petición o recurso en el plazo estipulado, dicha petición o recurso se entenderá que ha sido denegada (Silencio Negativo), o bien que ha sido otorgada (Silencio Positivo), según lo disponga la ley. En Nicaragua no existe hasta la fecha ley ni normativa que regule el procedimiento de aplicación o denuncia del Silencio administrativo positivo, ni tampoco el del negativo. Esta falta de regulación de un procedimiento de aplicación o denuncia del Silencio Administrativo hace que sobre todo el silencio positivo se convierta en la práctica en una técnica marcadamente ineficaz, ya que el particular beneficiado de dicha técnica se ve imposibilitado de hacer efectivo lo logrado por Silencio Positivo, debido a la ausencia de documento alguno en el expresamente se le conceda u otorgue lo pedido. Al carecer de soporte documental el particular “beneficiado” se encuentra en una grave inseguridad jurídica.

2. Por otra parte, nos encontramos con algunas leyes que se limitan a establecer el derecho que tienen los administrados a peticionar o reclamar (Derecho de Petición), así como la obligación que tienen los funcionarios o empleados de la Administración Pública de resolver las peticiones o reclamaciones de los particulares. Tal es el caso de nuestra Constitución Política, la cual no contempla la figura del Silencio Administrativo, pero si el Derecho de petición y la obligación de resolver, que están plasmados en el arto. 52Cn: “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 comunique lo resuelto en los plazos que la ley establezca”.

Sin embargo, al no establecerse ningún plazo para resolver, ni la sanción por falta de respuesta esta garantía Constitucional es incompleta.



En fin hay muchas normas en las que no se encuentra regulada con precisión la institución del Silencio Administrativo.

3. También nos encontramos con la particularidad de que la Ley N° 277 Ley de Suministro de Hidrocarburos (Gaceta N° 25 del 6 de febrero 1998), establece de forma taxativa que no cabe el Silencio Administrativo en cuanto a los recursos administrativos.

Artículo. 45 Contra la resolución de funcionarios del INE cabe el Recurso de Reposición ante los mismos, el cual deberá ser interpuesto en un plazo de 5 días después de notificado. Contra la resolución del anterior recurso cabe el recurso de Apelación ante el Consejo de Dirección del INE, el cual se interpondrá en el plazo de 10 días hábiles después de notificado.

Artículo 46 una vez recibido el recurso de Apelación en tiempo, el consejo de Dirección del INE dictará la resolución definitiva sobre el caso en el plazo de 15 días después de interpuesto el recurso, agotando de esta manera la vía administrativa. En ambos recursos no cabe el Silencio Administrativo.

Si bien, es cierto la Ley 277 establece que no cabe el silencio administrativo en los recursos que establece (reposición y apelación), con la reciente Ley de Regulación de la Jurisdicción de la Contencioso Administrativo, se aplicará el silencio administrativos con efectos positivos.

La ley de hidrocarburos contempla el recurso de Reposición, pero no el de Revisión, a diferencia de la ley 290.

4. Como pudimos observar en el análisis de las leyes y jurisprudencia nicaragüense, nuestra legislación incorpora el silencio administrativo tanto en el carácter positivo como el negativo, en cambio nuestra jurisprudencia lo hace únicamente de forma negativa.

Estamos de acuerdo que el uso del silencio administrativo trae consigo no solo ventajas, sino también desventajas tanto para el administrado como para la administración pública; entre las ventajas tenemos: 1). Le permite al administrado una vez que conoce el sentido que tiene la inactividad de la administración, recurrir ante la autoridad administrativa o ante el tribunal competente en defensa de sus pretensiones, o bien actuar conforme a lo pedido.



2). Para la administración pública representa un medio para darle celeridad al procedimiento administrativo, cuando ésta se encuentra imposibilitada de responder en tiempo y forma las peticiones y recursos de los administrados, cuando ésta se encuentra saturada de casos por resolver. De modo que decide contestar por silencio administrativo y de esta forma el administrado una vez pasado el plazo establecido podrá recurrir a la instancia siguiente.

En cuanto a las desventajas: 1). En la practica el administrado se ve imposibilitado de actuar, al carecer de documentos en los que se acredite que ha adquirido el derecho por silencio positivo. 2). Cuando la administración pública no resuelve las peticiones o reclamos en los plazos que la ley establece incurre en responsabilidad por lo que puede aplicársele sanciones.

Si bien el silencio administrativo se creó para salvaguardar los derechos e intereses de los administrados frente a la administración, en Nicaragua aún los ciudadanos no se encuentran debidamente garantizados frente a los actos y resoluciones de la administración en el ejercicio de sus derechos cuando realizan peticiones, solicitudes, recursos e incluso cuando sus intereses individuales entran en conflicto con la administración, lo cual se debe a la insuficiente regulación que existe con respecto al tema de estudio.

A modo de resumen de cuanto acaba de decirse, es necesario recalcar que en materia de derecho administrativo nuestro país se encuentra atrasado, por lo que la configuración del Régimen Jurídico del silencio administrativo no escapa de esta situación. Es necesario actualizar la legislación en materia de procedimiento administrativo, con el objeto de estructurar un proceso que garantice los derechos de los administrados, que asegure la efectiva tutela administrativa y jurisdiccional, y asegure el derecho a la defensa del particular frente a la administración.



BIBLIOGRAFIA

- Constitución política de la República de Nicaragua, sexta edición, Editorial Jurídica, Nicaragua 2000.
- Escorcia, Jorge Flavio. Derecho Administrativo (primera parte), Editorial universitaria, Nicaragua 2002.
- García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón, Fernández. Curso de Derecho Administrativo, décima edición, Editorial Cívitas, S.A., 2000.
- García- Trevijano Garnica, Ernesto. El Silencio Administrativo en el Derecho Español, Editorial Cívitas S.A., Madrid, 1994.
- Garrido Falla, Fernando y Fernández Pastora, José María. Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas Editorial Cívitas S. A., 1995.
- Guevara Palacios, Marcela. “El silencio de la administración tributaria”, Revista Encuentro, nº 57, UCA, 2001.
- Guido López, Ivania. Aplicación de la Técnica del Silencio Administrativo en Nicaragua, León, Nicaragua, 1998.
- López Guerra, Luis. Las Constituciones de Iberoamérica, Centro de estudios constitucionales, 1992.
- Martínez Tinoco, José Antonio. El silencio administrativo y sus clases en la legislación internacional y Nicaragua, Monografía, UCA 1978.
- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, tercera edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1972.
- Rizo Oyanguren, Armando. Manual Elemental de Derecho Administrativo, Editorial universitaria, Nicaragua, 1992.
- Sánchez Corrales, Róger Iván. El derecho de petición y su positivización en Nicaragua, Maestría en Derecho Público, UNAN-LEON, Facultad de Derecho, León, Nicaragua, 1993.



- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, octava edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1977.



ANEXOS