

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN NICARAGUA¹

*JUAN BAUTISTA ARRIÉN SOMARRIBA*²
Profesor Adjunto de Derecho Administrativo
Universidad Centroamericana, UCA

Con el presente artículo pretendo realizar una breve radiografía sobre la tramitación de los recursos administrativos en nuestro país así como también de presentar algunas propuestas de reforma del procedimiento que sobre los mismos regula la Ley 290³, o mejor aún nuestra apuesta decidida por la aprobación en Nicaragua de una Ley de Procedimiento Administrativo con carácter general que contenga todas las materias propias de dicho procedimiento que incluya lógicamente a los recursos administrativos. Utilizaré en el presente artículo la riqueza, tanto doctrinaria, legislativa como jurisprudencial, que sobre los recursos existe en el derecho comparado español.

I. Los recursos administrativos⁴ - doctrina general

1. ¿Qué son los recursos administrativos?

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ⁵ los define como actos de impugnación de un acto administrativo anterior ante un órgano de éste carácter, que dan lugar a un procedimiento de revisión. Los recursos administrativos constituyen vías de revisión a instancia siempre de interesados, sujetas a plazos determinados.

¹ El presente artículo es un breve resumen de la Tesis Doctoral que estoy preparando bajo el título: "Los recursos administrativos en Nicaragua (Propuestas de reforma en base al sistema de recursos administrativos español)".

² Profesor de Tiempo Completo de Derecho Administrativo y Contencioso-Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas-UCA. Doctorando en Derecho Público, Universidad San Pablo-CEU, Madrid, España.

³ Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo de la República de Nicaragua. Gaceta No. 102 del 3 de junio de 1998. Artículos 39 al 46.

⁴ El sistema de los recursos, tanto en vía administrativa como en la jurisdiccional, es el principal medio imaginado para remediar, dentro de lo humano, posibles errores, desviaciones o arbitrariedades de las autoridades y órganos, encargados de tomar decisiones, en sus respectivas parcelas de poder. Sentencia del Tribunal Supremo Español (STS) Sección 5ta, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del 11 de diciembre de 1991.

⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS y FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO: Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. 2004, p. 2514.

TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ⁶ los define como actos del administrado mediante los que éste pide a la propia Administración la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la ley en base a un título jurídico específico.

Por su parte, COSCULLUELA MONTANER⁷ nos dice que son los procedimientos por los que el administrado legitimado solicita de la propia Administración Pública la anulación o modificación de un acto administrativo que le afecta.

AGUSTÍN DE ASÍS ROIG⁸ sostiene que los recursos administrativos constituyen una institución jurídica característica del régimen administrativo tal y como hoy lo conocemos. Se consideran expresión de la posición de privilegio que a la Administración le confiere el ordenamiento jurídico para el cumplimiento de sus fines. Realmente su existencia es anterior al surgimiento del propio Derecho Administrativo, manteniendo en la actualidad su plena funcionalidad. Se consideran institutos integrantes del vigente régimen de la Administración Pública, cuya utilidad se ve incrementada como vía rápida de resolución de conflictos jurídicos entre aquélla y los ciudadanos destinatarios o afectados por su actividad.

PEDRO NEVADO-BATALLA MORENO⁹ nos dice que a través de la vía de recurso administrativo los interesados o afectados por un acto administrativo impugnan su validez por algún vicio o patología, solicitando a la Administración que revise ese acto, dictado por ella misma.

Para la producción de un acto administrativo la Administración Pública debe cumplir con un procedimiento administrativo, es decir una serie de etapas o cauces determinados para su producción. Es este procedimiento una de las primeras garantías que tiene el administrado frente a la Administración Pública, por la cual sus actos quedan sujetos a la legalidad. Una segunda garantía del administrado ya frente al acto administrativo en cuestión, producido a través de ese procedimiento, es

⁶ Curso de Derecho Administrativo. Tomo II, 1997, p. 506. En la edición del año 2004 puede verse la p.656. En parecidos términos los define Miguel Sánchez Morón en el artículo: Recursos Administrativos, en la obra colectiva: La nueva Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, 1993, p. 329.

⁷ COGULLUELA MONTANER, LUÍS: "Manual de Derecho Administrativo". Tomo I, 2004, p. 487.

⁸ DE ASÍS ROIG, AGUSTÍN: "Los recursos administrativos de reposición y alzada". Documentación Administrativa # 254-255. La reforma del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Mayo-diciembre, 1999, p. 265.

⁹ NEVADO-BATALLA, PEDRO: Notas sobre Derecho Administrativo II. Salamanca, 2002, p. 63.

la que constituyen los recursos administrativos, como procedimientos especiales de revisión o impugnación frente a dicho acto. Finalmente, una tercera garantía la constituye el proceso judicial; es decir el Contencioso-Administrativo.

Algunos consideran que estos recursos administrativos constituyen un procedimiento especial de revisión o impugnación, que forma parte del procedimiento administrativo general o común, como una etapa más, que lleva a la producción final de un acto o resolución administrativa contra la cual cabrá posteriormente (si es que ya no hay recurso administrativo por agotar) la interposición del recurso Contencioso-Administrativo.

En fin, en este trabajo se expondrán algunos puntos doctrinales de esa segunda garantía que tienen los administrados frente a la Administración Pública, como son los recursos administrativos, en pro de la defensa de sus derechos e intereses frente a esa actuación administrativa.

2. Características de los recursos administrativos

Se caracterizan¹⁰ por las siguientes notas:

- *Predominantemente se les considera como garantía de los ciudadanos frente a la actividad de la Administración.* Por ello los recursos administrativos han sido considerados como la mejor expresión de la posición activa que puede tener el administrado frente a la Administración, como titular de derechos cuya tutela exige la existencia de un sistema de garantías de impugnación¹¹.

Ahora bien, dicha garantía consiste propiamente en el acceso al procedimiento administrativo especial de recurso. Obviamente, la vía de recurso no garantiza una resolución favorable a los intereses del recurrente, únicamente permite una revisión, una comprobación de la legalidad del acto, por otro lado, tampoco constituye la garantía última de los interesados, ya que está es función del poder judicial al que le toca garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses de los particulares. Por lo tanto, el contenido propio de la garantía del recurso consiste, en esencia, en el acceso a esa revisión del acto.

¹⁰DE ASÍS ROIG, AGUSTÍN: "Los Recursos Administrativos". Ver: La Administración Pública Española. Obra colectiva dirigida por: Jaime Rodríguez Arana, 2002, p. 626-628.

¹¹VILLAR PALASÍ, JOSÉ LUIS: "Apuntes de Derecho Administrativo". Parte General. Tomo II, 1977, p. 173 - 174.

Su iniciación es siempre a instancia del interesado. Esto los diferencia de la revisión de oficio que la Administración Pública puede hacer sobre sus propios actos y que posee siempre una regulación aparte de la de los recursos administrativos¹².

- *La finalidad propia de este procedimiento es la revisión de los actos administrativos por parte de la Administración autora o responsable de los mismos.* Se les considera manifestación de la posición de privilegio de la Administración, auto tutela reduplicativa según EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA¹³, puesto que le permite rectificar sus actos. Esta finalidad supone, a su vez, la previa existencia de un acto administrativo que constituye precisamente el objeto del mismo y la existencia de un criterio de revisión sobre el mismo. Constituye, desde esta perspectiva, una forma de control de la legalidad.

¹² La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de España (LRJPAC en adelante), reformada por la Ley 4 / 1999, de 13 de enero, en su artículo 102 dice respecto a la posible actividad de revisión de oficio de la Administración Pública sobre sus propios actos lo siguiente: "Revisión de disposiciones y actos nulos:

1. Las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1.

2. Asimismo, en cualquier momento, las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, podrán declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2.

3. El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 62 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.

4. Las Administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.2 y 141.1 de esta Ley; sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

5. Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo. Recomiendo ver los comentarios a este artículo hechos por Pedro Ibáñez Buil en la obra colectiva dirigida por el Dr. José Luis Piñar Mañas: La reforma del Procedimiento Administrativo Común. Comentarios a la Ley 4 / 1999, de 13 de enero. Editorial Dykinson, Madrid, España, 1999.

Por su parte en Nicaragua, la ley 290 no dice nada respecto a la revisión de oficio. Así mismo, el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo presentado en la Asamblea Nacional el día 1 de junio del año 2000 tampoco hace referencia a esta posible revisión de oficio. Hemos hecho una propuesta de su inclusión en el dictamen de este proyecto de ley, veremos si al final es tomada en cuenta.

¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, et al: "Curso de Derecho Administrativo". Tomo I, 6ta edición, 1996, p. 493 - 495.

- Puede utilizarse no sólo frente a actos expresos, sino también frente a actos presuntos y ficticios.
- Se les considera procedimientos administrativos cuya finalidad es revisar, en sede administrativa y a instancia del interesado, los actos de la Administración

3. Clases de recursos administrativos

En España, GONZÁLEZ PÉREZ¹⁴ sostiene que existen tres tipos de recursos administrativos:

- *Recursos Administrativos Ordinarios*: En cuanto pueden fundarse en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad. Son el recurso de alzada y el de reposición.
- *Recursos especiales*: Son los que el ordenamiento jurídico prevea en materias determinadas. Como por ejemplo, las reclamaciones económico- administrativas españolas.
- *Recursos extraordinarios*: Son los que se admite contra los actos administrativos firme. El recurso de revisión administrativo español.

Otros¹⁵ sostienen que pueden ser clasificados en orden a distintos criterios de entre los que cabe señalar:

- *Por razón de las causas de impugnación*, los recursos pueden clasificarse en recursos *ordinarios*, en los que cabe aducir cualquier irregularidad con eficacia invalidante y los recursos *extraordinarios*, en los que las causas de impugnación se encuentran tasadas en la ley.
- *Por razón del tipo de actos impugnables* a través de dichos recursos:
 - Recursos procedentes frente a actos que no ultiman la vía administrativa (alzada) - Aquellos que se presentan frente a actos que si la ultiman (reposición) y - Los que se interponen frente a actos firmes (revisión).
- *Por la necesidad de su interposición para poder acudir a la revisión jurisdiccional*, hay que distinguir entre recursos *preceptivos* (alzada y revisión) y los *facultativos* (reposición).
- *Por razón del órgano que resuelve el recurso*, - Recursos que son resueltos por el mismo órgano que dictó el acto impugnado (reposición)

¹⁴ Comentarios, op cit, p. 2516-2517.

¹⁵ DE ASÍS ROIG, AGUSTÍN "Los recursos administrativos de reposición y alzada", op cit, p. 281-282.

- Recursos que son resueltos por el órgano superior jerárquico o del que dependa el órgano que dictó la resolución (alzada) - Recursos que son resueltos por un órgano determinado por la ley (recurso indirecto contra reglamentos).
- *Por razón de la legislación que los contempla*, los recursos administrativos pueden clasificarse en *generales*, que son los previstos en la legislación común, y los *especiales* previstos en la legislación específica de cada sector.

4. Función de los recursos administrativos

La función de los recursos administrativos ha sido considerada tradicionalmente desde tres puntos de vista diferentes:

- *Como garantía de los interesados*: Constituyen un instrumento característico de defensa de los intereses de los ciudadanos frente a los actos de la Administración Pública¹⁶.
- Como instrumento de reacción frente a la actuación de la misma, presenta ciertas características particulares que los hacen sumamente interesantes:
- La aplicación del régimen general del procedimiento administrativo determina que su tramitación sea en líneas generales gratuita¹⁷ y que no tenga que servirse el interesado de representación y dirección jurídica alguna.
- Es realmente útil para evitar largos procesos judiciales, máxime cuando estamos frente a procesos de muy poca cuantía.
- Implican procedimientos menos solemnes que el judicial, lo que le permite ser más rápido.
- En ocasiones el Poder Judicial carece de los medios técnicos para apreciar convenientemente la realidad en ciertos sectores de

¹⁶ Según la STS de 13 de julio de 1983: Constituyen una garantía para el administrado, que permiten una auto-revisión a la Administración de sus propios actos para que ésta pueda acceder a las pretensiones de aquél y evitar los perjuicios que un proceso jurisdiccional comporta.

¹⁷ El Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Nicaragüense vislumbra el beneficio de pobreza (artículo 12) pero no establece un procedimiento concreto para su tramitación. Al parecer regirá la normativa del Código de Procedimiento Civil (de carácter supletorio en la materia administrativa, según el artículo 46 de la ley 290) Artículos 874-885. La pregunta que surge es: ¿Se tramitará por vía judicial o administrativa? La lógica nos indica que por la segunda vía, es decir ante el funcionario público facultado (ver artículo 33, Ley No. 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo de Nicaragua, Gaceta No. 140 y 141 del 25 y 26 de julio del año 2000 y artículo 28 de la iniciativa de reforma a dicha ley, del 4 de febrero del año 2003 (www.asamblea.gob.ni)).

intervención administrativa. Tal carencia debe suplirse en el procedimiento judicial mediante la incorporación de los peritos que en cada caso sean convenientes, solución que casi siempre resulta difícil y costosa en tiempo, cuando no es a veces imposible de no acudir a los especialistas de la Administración. Por esta razón la intervención de la Administración en la revisión constituye, al menos en principio, una garantía relativa a la preparación de los intervinientes en la resolución del recurso.

- *Como instrumento de control:* La garantía que representan los recursos administrativos puede tener también un sentido institucional al servicio de la regularidad de la actividad administrativa. Emerge de esta forma el sentido de instrumento de control que puede aplicarse al procedimiento administrativo.

Desde este punto de vista, *los recursos cumplen una finalidad fundamental de control y depuración de las resoluciones administrativas*¹⁸, -complementario a la denominada revisión de oficio- al permitir que la Administración autora del acto pueda proceder al replanteamiento de su resolución.

En cuanto tal instrumento de control, los recursos administrativos presentan las siguientes características:

- *Es un instrumento de control de la legalidad de los actos de la Administración*, y en tal concepto, los motivos de impugnación son los propios de nulidad y anulabilidad. Cualesquiera razones de carácter no jurídico sólo pueden ser alegadas en la medida que sean recogidas por el derecho en forma de valores, objetivos, directrices, etc.
- En ese control la Administración recupera íntegramente su competencia sobre el particular debiendo decidir sobre todas las cuestiones que se susciten, hayan sido o no planteadas por los recurrentes¹⁹. Esta competencia se encuentra no obstante delimitada por el carácter impugnatorio de estos procedimientos y que determina: 1. Que el acto revisado se constituya en el criterio de delimitación del ámbito objetivo del recurso y en este sentido, el particular no puede formular solicitudes que sean constitutivas de una nueva resolución 2. Las determinadas por las pretensiones de impugnación que formulen las partes del procedimiento.

¹⁸ El Dr. Jorge Flavio Escorcía las define como: Aquellas disposiciones o decisiones emanadas de autoridades administrativas no superiores. Ver Derecho Administrativo (primera parte) 2002, p. 132

¹⁹ Tal y como lo establece el artículo 15 del Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo de Nicaragua.

- *Los recursos administrativos como privilegio y carga procesal:* Constituyen la manifestación de la posición privilegiada ya que constituyen un cauce a través del cual la Administración puede volver sobre sus propios actos quebrándose así el efecto constitutivo y general de los actos administrativos que opera incluso frente a la propia Administración. Como tal constituye una excepción al principio *venire contra factum proprium non potest*.

Pero además, adquiere una consideración de carga desde el punto de vista procesal en cuanto que su interposición condiciona el acceso a la revisión jurisdiccional. Adquiere así un claro carácter de requisito procesal, siendo inadmisibles el recurso Contencioso-Administrativo que no cumpliera con este requisito²⁰.

Desde esta misma perspectiva procesal se les ha querido equiparar a la conciliación previa propia de los procesos civiles ordinarios. También este carácter previo ha determinado un efecto adicional como es el que la falta de su interposición precluya toda posibilidad de defensa de situaciones jurídicas sustantivas, y, con ella, su propia efectividad.

5. Problemas sustanciales de los recursos administrativos

De las finalidades antes indicadas puede afirmarse que los recursos administrativos han tenido, tienen y tendrán un papel fundamental en el desarrollo de una actividad administrativa de calidad. Ahora bien, hay que convenir que en la actualidad no responden plenamente a las expectativas que pueden derivarse de las referidas finalidades. De hecho, el escaso número de recursos admitidos por la Administración ha llevado a suscitar algunas dudas sobre su eficacia real.

Pueden considerarse como causas de esta situación:

- La falta de garantía de la independencia de los órganos que resuelven o preparan la resolución, respecto del órgano que dictó el acto, y que permiten sospechar que sólo con dificultad dará la Administración su brazo a torcer. La Administración es juez y parte.
- La desconfianza del legislador respecto de la Administración que se traduce en las importantes limitaciones que para la transacción y el compromiso se imponen a los órganos de la misma. Tal desconfianza

²⁰ Ver el artículo 46, de la Ley No. 350, y el artículo 37 de la Iniciativa de reforma a dicha ley, del 4 de febrero del año 2003 (www.asamblea.gob.ni).

se refleja igualmente, en la regulación de otras fórmulas de agilización del procedimiento como es la terminación convencional.

- La falta de consideración en el diseño de los procedimientos, fundamentalmente en lo tocante a los plazos, del período de vida de las relaciones a las que se refiere el recurso, producen que el recurso sea una mera tutela nominal, pero no real. Tales factores, lógicamente, se traducen en un régimen de recursos, que aparece más como un mero retraso de la verdadera tutela jurídica, que es la judicial, que refuerza de manera injustificada la posición de privilegio de la Administración.

La solución²¹ a los problemas de aparente falta de eficacia práctica de los recursos administrativos ha sido, por lo menos en el sistema español:

- La eliminación de los recursos o de alguno de ellos.²²
- Establecer su carácter potestativo.²³

²¹ Para AGUSTÍN DE ASÍS ROIG la solución pasaría por adoptar los criterios de organización y procedimiento que incrementen la independencia de los órganos que resuelven los recursos. Ver: Los recursos administrativos de reposición y de alzada, op cit, p. 273. Por otro lado, también nos recuerda que hay determinadas normativas que han prescindido de la vía administrativa como lo hizo la Ley 62 / 1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, cuando se trata de los recursos para la tutela de los derechos fundamentales. Dicha ley en su arto. 7.1 sostenía: "Para la interposición de estos recursos no será necesaria la reposición ni la utilización de cualquier otro recurso previo administrativo". Hoy la LRJCA de 1998 en su artículo 115 prevé en relación con el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de las personas, el acceso a dicha jurisdicción sin más trámites desde la notificación del acto, la publicación de la disposición impugnada, el requerimiento para la vía de hecho o el transcurso del plazo fijado para la resolución. Ver: El recurso extraordinario de revisión en Documentación Administrativa # 254-255, 1999, p. 320-321.

²² Fernando Fonseca nos dice que en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, (LRJPAC) se eliminó el recurso de reposición español.

²³ González Pérez sostiene que la configuración del recurso administrativo como presupuesto procesal carece de sentido. Bien esta que se admita la posibilidad de acudir al recurso administrativo cuando exista alguna esperanza de que, a través de él, las Administraciones Públicas abandonen su terquedad tradicional, pero no obliguen en todo caso a la interposición. De aquí la unanimidad de que la doctrina venía defendiendo que el recurso administrativo tuviera carácter potestativo. Ver los artículos de: Joaquín Tornos. Más: Vía previa y garantía de los administrados. P. González Salinas: Los efectos de la extemporaneidad del recurso en vía administrativa y la seguridad jurídica. Campo Cabal: Otro ejemplo del carácter de gravamen de la vía gubernativa para los administrados. Los tres en la obra colectiva titulada: La Protección Jurídica del administrado. Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez, 1993, p. 647, 797 y 1018 respectivamente. También Tomás Ramón Fernández: Reflexiones sobre la utilidad de la vía administrativa de recurso. Documentación Administrativa # 221, p. 5.

Veremos como más adelante el recurso de reposición en España posee este carácter potestativo. Carácter que desde ya proponemos al menos para el recurso de revisión Nicaragüense como ya lo hemos hecho en otra ocasión. Ver: Arrien Somarriba, Juan Bautista: El Procedimiento Administrativo y el Procedimiento Contencioso-Administrativo en Nicaragua. Revista de Derecho No. 2, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Centroamericana (UCA).

- El establecimiento de procedimientos alternativos de resolución de conflictos, que pueden sustituir a los recursos administrativos, tales como: el arbitraje administrativo, la conciliación, la transacción, entre otros.²⁴

6. Régimen jurídico de los recursos administrativos

La regulación de estos dos recursos se puede realizar de dos formas:

- La primera, es establecer una norma básica (una ley), que desarrolle sus lineamientos generales y que remita su regulación específica (requisitos, plazos, etc.) a reglamentos elaborados por cada órgano de la Administración Pública.²⁵ El resultado es una lista de procedimientos de recursos administrativos que pueden poseer regulaciones distintas (distintos plazos de interposición, de resolución, de requisitos) pero sin transgredir la normativa general (la cual estipula plazos o requisitos máximos o mínimos).
- Establecer una norma de procedimiento administrativo de carácter general o común²⁶ que establezca recursos administrativos cuya regulación sea de común aplicación para todos los órganos administrativos, por lo que los mismos no pueden reglamentarlos o aprobar normativas que se opongan a la general, sino que sólo la complementen.

7. Elementos de los recursos administrativos

Los elementos integrantes de estos recursos pueden clasificarse en elementos subjetivos y objetivos.

²⁴ Estos (medios alternos de resolución de conflictos) son procedimientos ausentes en la normativa que propone el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo de Nicaragua. En el dictamen de dicho proyecto hemos propuesto su inclusión, veremos si al fin es aceptada.

²⁵ Tal y como sucedió con la ley de 19 de octubre de 1889, la primera en derecho español y comparado sobre procedimiento administrativo, la cual estableció las bases a las que habrían de adaptarse los reglamentos de procedimiento de cada Ministerio español. Ver: Ramón Parada: Derecho Administrativo. Parte General, tomo I, 2004, p. 213.

²⁶ La actual Ley 30 / 1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4 / 1999, de 13 de enero (LRJPAC en adelante) cumple con estas características.

7.1 Elementos subjetivos

El recurso administrativo establece una relación jurídica bipolar, por un lado, se encuentra la Administración competente para resolver el recurso y, por otro, los interesados en su modificación o mantenimiento.

7.1.1 La administración competente para resolver el recurso

La Administración Pública²⁷ en esta relación aparece como autora del acto y por ello, en principio y salvo error evidente, es lógico prejuzgar la inclinación de la misma por el mantenimiento del acto. Así, corresponde la resolución del recurso al órgano administrativo que por ley la tenga atribuida expresamente. En ocasiones, la ley atribuye esta competencia al mismo órgano que dictó el acto²⁸ en otras al superior jerárquico de éste²⁹.

7.1.2 El recurrente

Pueden ser recurrentes los interesados en el procedimiento administrativo, hayan sido o no parte en el procedimiento en el que se adoptó la resolución recurrida. En España el reconocimiento de legitimación³⁰ impide a la Administración desconocerla en la posterior fase de recurso³¹.

La STS, Sala 4ta, de 16 de octubre de 1995 nos dice que: *“Los recursos están establecidos para ser utilizados por aquellos que son perjudicados por la decisión que se recurre, no siendo concebible que se interpongan por los titulares de intereses que precisamente son acogidos y satisfechos por esa decisión”*.

Y es que la Administración Pública no puede interponer un recurso administrativo en contra de su propio acto, lo que cabe es que recurra

²⁷ Muy bien definida en el artículo 2, inc. 2 de la ley 350. Ver artículo 2, inc. 2 de su Iniciativa de reforma.

²⁸ En España: el recurso de reposición (artículo 116. 1 LRJPAC) y el de revisión (artículo 118.1 LRJPAC). En Nicaragua: el recurso de revisión (artículo 39 al 43 de la ley 290).

²⁹ En España: el recurso de alzada (artículo 114.1 LRJPAC). En Nicaragua: el de apelación (artículo 44 al 46 de la ley 290).

³⁰ El artículo 107.1 de la LRJPAC dice que los recursos podrán interponerse por los interesados. No es necesario que los mismos hubieran comparecido en el procedimiento en que se dictó el acto objeto del recurso. Bastarán que tengan legitimación. Habrá que estar a lo estipulado en el artículo 31.1 de la LRJPAC (regla general). Así estarán legitimados los titulares de derechos o de intereses legítimos individuales o colectivos que pudieran resultar afectados por el acto.

³¹ Esto según la STS, Sala 3ra. Sección 3ra, de 16 de junio de 1998.

al procedimiento de revisión de oficio³² o lo declare ilegal recurriendo luego al procedimiento de lesividad.³³

7.2 Elementos objetivos

El término elementos objetivos en el seno de la teoría de los recursos administrativos puede referirse a tres cuestiones distintas: (1) Actos que pueden ser objeto de estos recursos (2) Motivos de impugnación que pueden aducirse, que determinan (3) las pretensiones.

³² Entre los artículos 102, 104, 105 y 106 de la LRJPAC se desarrolla el procedimiento de revisión de oficio en el procedimiento administrativo español. Sus textos (del 104 y siguientes, puesto que ya he transcrito el 102 al inicio de este artículo) son los siguientes:

Artículo 104. Suspensión. Iniciado el procedimiento de revisión de oficio, el órgano competente para resolver podrá suspender la ejecución del acto, cuando ésta pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

Artículo 105. Revocación de actos y rectificación de errores. 1. Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico. 2. Las Administraciones públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

Artículo 106. Límites de la revisión. Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

Como ya lo he señalado en Nicaragua a diferencia de España no existe un procedimiento administrativo de revisión de oficio al menos no está estipulado en la Ley 290, que es la ley que regula el procedimiento administrativo. Se está pretendiendo regularlo desde 1997 a través de un proyecto de ley que contenía tanto la regulación de la materia propia del procedimiento administrativo y la del contencioso-administrativo. Si bien dicho proyecto no fue aprobado más que en la materia concerniente al contencioso-administrativo. La parte dedicada al procedimiento administrativo, pero no así la revisión de oficio, ha sido retomada en el Proyecto de Ley del procedimiento administrativo del año 2000 que se encuentra todavía en la Asamblea Nacional. Es urgente aprobar un procedimiento de este tipo, me refiero a la revisión de oficio, debido a que ante su ausencia surge la interrogante de saber: *¿Cómo un órgano de la Administración Pública Nicaragüense puede anular sus propios actos y disposiciones?*

³³ El artículo 103 de la Ley 30 / 1992, de 26 de noviembre, LRJPAC establece que: 1. Las Administraciones públicas podrán declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de esta Ley, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. 2. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 84 de esta Ley. 3. Transcurrido el plazo de tres meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad se producirá la caducidad del mismo. 4. Si el acto proviniera de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia. 5. Si el acto proviniera de las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad.

Por su parte, el artículo 43 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción del lo Contencioso-Administrativa española sostiene: Cuando la propia Administración autora de algún acto pretenda demandar su anulación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa deberá, previamente, declararlo lesivo para el interés público.

7.2.1 Actos de la administración susceptibles de recursos

En España el artículo 107.1 de la LRJPAC indica como objeto del recurso las resoluciones y los actos de trámite, estos últimos cuando decidan directa o indirectamente el fondo del asunto³⁴, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento³⁵ y cuando produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos³⁶. La fórmula legal, dados sus términos generales, consagra a los recursos administrativos que constituyen el procedimiento general de impugnación de los actos administrativos³⁷ de la Administración.

En ningún caso pueden recurrirse:

- Los actos firmes³⁸.
- Las disposiciones normativas de carácter general, que sólo son impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa³⁹.

En Nicaragua ni la ley 290, ni la normativa de lo contencioso-administrativo (ley 350 y su iniciativa de reforma) estipulan este procedimiento de lesividad. Las preguntas que se originan son: ¿Pueden los órganos administrativos nicaragüenses declarar sus propios actos lesivos para el interés público? ¿Qué procedimiento se sigue o se seguiría para tal fin, si el mismo no existe? ¿Estaría un órgano administrativo nicaragüense al anular un acto propio actuando de hecho y no de derecho? ¿Qué pasa con los derechos adquiridos por los administrados, si es que un órgano administrativo nicaragüense anula o revoca sus propios actos? Al parecer hay un grave vacío de ley en esta materia, que es necesario solventar. Tarea que pretende llevar a cabo el Proyecto de Procedimiento Administrativo de Nicaragua en su artículo 30 que textualmente señala: (Irrevocabilidad de actos declarativos de derechos por la propia Administración) La Administración no podrá revocar por sí mismo los actos declarativos de derechos para los administrados. En caso de que dichos actos incurran en alguno de los vicios que establece el artículo 27 (referido a la nulidad y anulabilidad de los actos administrativos) de la presente ley, la Administración los declarara lesivos para el interés público, mediante declaración formal y debidamente motivada que se notificara a los interesados. Esta facultad deberá ejercerla la Administración Pública dentro de los ciento ochenta días posteriores al acto firme, procediendo posteriormente a impugnarlos en la vía jurisdiccional Contencioso - Administrativa.

³⁴ Parece razonable circunscribir este supuesto a aquellas actuaciones que prejuzgan el contenido final de la resolución, por lo que su existencia haga, probablemente inútil, la continuación del procedimiento a su finalización.

³⁵ Este supuesto permite ciudir la inexistencia del acto por frustración general o particular del procedimiento.

³⁶ Este último supuesto presupone una cierta predeterminación de la resolución, por impedir aportar al interesado elementos de juicio (pruebas, alegaciones, informes o trámites) relevantes para la resolución.

³⁷ Dentro del acto, únicamente es recurrible la voluntad decisoria y no las simples motivaciones (STS, Sala 4ta, de 16 de octubre de 1985).

La ley 350 en su artículo 2 inciso 1 definió al acto administrativo como la declaración o manifestación de voluntad, juicio o conocimiento expresada en forma verbal o escrita o por cualquier otro medio que, con carácter general o particular, emitiesen los órganos de la Administración Pública y que produjere o pudiese producir efectos jurídicos (La misma definición se mantiene en la iniciativa de reforma de la ley 350 del año 2003).

³⁸ Son los que no pueden ser susceptibles de posterior recurso, debido a que o no existe o ya ha precluido el tiempo para interponerlo.

³⁹ Recordemos que cuando no se recurre en contra de este tipo de disposiciones de forma directa, cabe recurrir en contra de sus actos de aplicación contra los que sí habrá que interponer el recurso administrativo

• La inactividad administrativa⁴⁰ y las actuaciones materiales o de hecho⁴¹.

7.2.2 Motivos de impugnación

Las causas de nulidad y anulabilidad.⁴²

Así como cualquier tipo de infracción del ordenamiento jurídico.

correspondiente. Ver el artículo 36 de la Ley 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso – Administrativo de Nicaragua. También el artículo 31 de su iniciativa de reforma del año 2003.

En España el artículo 107.3 párrafo segundo de la LRJPAC establece que: “Los recursos administrativos que se funden únicamente en la ilegalidad de alguna disposición administrativa de carácter general, podrán interponerse directamente ante el órgano que dictó dicha disposición” Eso si el recurso debe fundamentarse únicamente en la ilegalidad de la disposición y no en cualquier otro motivo. A este recurso se le ha denominado *per saltum*.

⁴⁰ Corrijo desde ya el error cometido en el artículo: El Procedimiento Administrativo y el Procedimiento Contencioso – Administrativo en Nicaragua. Revista de Derecho No. 2, op cit. En el que pregonaba la posibilidad de interponer recurso administrativo en contra de la inactividad administrativa. En ese entonces se confundió la naturaleza jurídica del requerimiento que cabe hacer al órgano administrativo con la de los recursos administrativos. Aunque bien podría ese requerimiento ser considerado como tal, y se discute doctrinalmente sobre esto, la verdad es que no es así.

⁴¹ Según el artículo 2, inciso 20 de la ley 350, *via de hecho*: Es la actuación o ejecución real de la Administración que no tuviere cobertura formal ni acto administrativo previo que la respalde y justifique (el artículo 2, inciso 18 de la iniciativa de reforma de la ley 350 del año 2003 estipula la misma definición).

⁴² Es un principio que los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado (artículo 110.3 LRJPAC).

Así las causas de nulidad o anulabilidad según los artículos 62 y 63 de la LRJPAC son:

Artículo 62. Nulidad de pleno derecho. 1. Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un contenido imposible.
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal.

2. También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Artículo 63. Anulabilidad. 1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. 2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados. 3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

En Nicaragua a diferencia del sistema español no existe una normativa que explícitamente estipule estas causas. El vacío legal es evidente. Y es que la falta de desarrollo de las materias propias del procedimiento administrativo en la ley 290 es igual de evidente. La cuestión de fondo podría estar en que la ley 290 no cumple con los parámetros de ser una verdadera y completa ley de procedimiento administrativo, su regulación en esta materia se centra en la estipulación de los recursos administrativos. Ya lo hemos dicho en

Cuando estamos frente a recursos administrativos extraordinarios (como el de revisión en España) sólo podrá interponerse por los motivos que expresa y taxativamente señale la ley⁴³.

Los motivos de impugnación lógicamente son alegados por las partes en el escrito de interposición del recurso. En el sistema español pueden ser introducidos por el órgano competente sobre el que pesa el deber de resolver la totalidad de las cuestiones que tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados (arto. 113.3 LRJPAC).

7.2.3 Pretensiones y contenidos posibles de la resolución

El carácter impugnatorio de los recursos determina que, con carácter general, la pretensión principal sea la revisión y anulación, o corrección del acto objeto de recurso. La anterior conclusión determina que, en consecuencia, la pretensión básica ejercida por el particular sea la nulidad o anulación del acto recurrido en cuanto lesiona o no satisface los intereses del recurrente.

Otros dos supuestos posibles de pretensiones⁴⁴ son:

- El reconocimiento de un derecho. Esta hipótesis va ligada al supuesto de que la Administración, mediante el acto que se recurre lo haya discutido o desconocido.
- Podría suscitarse la posibilidad de reclamar el reconocimiento de daños y perjuicios.

8. Fases del procedimiento de los recursos administrativos

Las fases o etapas generales del procedimiento de estos recursos coinciden con el del procedimiento administrativo general que establece la doctrina, siendo las siguientes:

otras ocasiones, es necesario aprobar una ley de procedimiento administrativo particular e independiente a la 290. El Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo al parecer quiere venir a llenar este vacío ya que en su artículo 27 (8 del dictamen) desarrolla los aspectos concernientes a la nulidad y a la anulabilidad.

⁴³ Así el artículo 118.1 LRJPAC estipula determinados motivos para interponer el recurso de revisión contra actos firmes.

⁴⁴ Hay que tener claro que el recurso administrativo no puede entenderse como un presupuesto formal para el desbordamiento de las potestades revocatorias de la Administración, sino como un proceso impugnatorio normal al que es consustancial el principio de congruencia en base al cual la Administración puede revisar, en vía de recurso, en la medida en que venga autorizado por las peticiones del recurrente, pero sólo con tal alcance, para el resto ha de acudir a la revisión de oficio, ya que el ámbito objetivo del recurso está determinado por las pretensiones deducidas, en cuanto que los aspectos del acto impugnado cuyo ataque no se formula expresamente quedan consentidos y, de otra parte, sin recurso no hay posibilidad de revisión (SSTS de 7 de febrero de 1980, 2 de febrero de 1981 y la de la Sala 3ra. Sección 6ta, de 12 de febrero de 1991).

8.1 Iniciación

Los Recursos Administrativos se inician mediante un recurso, con ciertos requisitos establecidos por ley, que más adelante podremos apreciar. La presentación del mismo se realiza ante el órgano que debe resolver el recurso, aunque en el de alzada (apelación en Nicaragua) puede interponerse ante el que dictó el acto en cuestión. En el sistema español el error en la designación del órgano competente o de la mera calificación del recurso no es relevante⁴⁵, en ambos casos cuando esta se debe a lo indicado por la propia Administración en el acto en cuestión y sólo para el primer caso cuando dicho órgano pertenece a la misma Administración. Este error es además subsanable.

Presentado el escrito el órgano competente debe examinarlo para determinar si se dan los requisitos necesarios para su tramitación. Cabe la subsanación de cualquier falta o error (artículo 71 LRJPAC).

Si del examen del escrito presentado y documentación que le acompaña, resulta la inviabilidad jurídica del mismo, podrá declararse la inadmisión del recurso previa audiencia del interesado.

La admisión del recurso determina, además de la iniciación, la posibilidad de adoptar medidas cautelares.

8.2 La suspensión del acto administrativo

En vía de recurso, la principal medida cautelar es, sin duda, la posibilidad de suspender la ejecución del acto. La finalidad de esta medida sería tratar de evitar la realización de perjuicios derivados de la ejecución, que puede ser revocado en virtud de la revisión que implica la propia interposición del recurso.

El principio general es la no suspensión automática de la eficacia del acto recurrido⁴⁶, es decir que la interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto⁴⁷, ni significará la pérdida temporal de eficacia del mismo.

⁴⁵ En este último caso siempre que se deduzca su verdadero carácter.

La solución antinominalista adoptada por la legislación española (LRJPAC) presupone una función de calificación por parte de la Administración de los escritos de los administrados. Tal función de calificación permite deducir la existencia de un recurso siempre que se presente un escrito respecto de un acto en el que se solicite la revisión del mismo (STS, Sala 4ta, de 21 de septiembre de 1985).

⁴⁶ En España la STS de 28 de febrero de 2001 estipula que la eficacia ejecutiva del acto administrativo no queda enervada por la interposición de un recurso administrativo ni judicial. El acto recurrido seguirá produciendo todos sus efectos. Esta es la regla general, pero lógicamente tiene excepciones de ahí las medidas cautelares.

⁴⁷ La STC español 78 / 1996, de 20 de mayo, sostiene que: Si tiene lugar (el acto ejecutado) imposibilitando el acceso a la tutela judicial puede suponer la desaparición o pérdida irremediable de los interesados cuya protección se pretende o incluso prejuzgar irremediamente la decisión final del proceso causando una

El acuerdo de suspensión corresponde al órgano competente para resolver el recurso. Este órgano, previa ponderación, suficientemente razonada, entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que se causa al recurrente como consecuencia de la eficacia inmediata del acto recurrido, podrá suspender, de oficio o a solicitud del recurrente, la ejecución del acto impugnado cuando concurren alguna de las siguientes circunstancias:

- Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
- Que la impugnación se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 62.1 de esta Ley⁴⁸.

El sistema español estipula que la suspensión se emitirá en un plazo de 30 días desde que se interpuso el recurso⁴⁹ y en caso de no ser emitido se sienta la presunción de que la suspensión ha sido concedida (artículo 111.3 LRJPAC). Estamos frente a una especie de silencio administrativo de carácter positivo que podría ser adaptado a la legislación nicaragüense de recursos administrativos en cuanto a la medida cautelar⁵⁰.

El acuerdo de suspensión debe ser motivado y notificado a las partes⁵¹ junto con el contenido principal de suspensión puede ir acompañada de una serie de medidas que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o de terceros y la eficacia de la resolución o el acto impugnado. Entre dichas medidas destaca la caución o garantía suficiente exigible siempre que de la suspensión puedan derivarse perjuicios de cualquier naturaleza.

real indefensión. Por su parte, la STC 66 / 1984 sostiene que el derecho a la tutela se satisface, pues, facilitando que la ejecutividad puede ser sometida a la decisión de un tribunal y que éste, con la información y contradicción que resulte menester, resuelva sobre la suspensión. Ver: María Nieves de la Serna Bilbao: Las medidas cautelares. Documentación Administrativa # 254-255, op cit, p. 193.

⁴⁸ Ya hemos enumerado estas causas.

Hay que decir que no basta alegar como motivo del recurso administrativo la supuesta nulidad de pleno derecho del acto, ya que en este supuesto quedaría en manos del recurrente la posibilidad de enervar la ejecutoriedad del acto impugnado, sino que el órgano competente deberá verificar en trámite previo incidental la seriedad del motivo y, por tanto, hasta qué punto está fundada la pretensión deducida. Es necesario que el vicio determinante de nulidad surja patente y notoriamente sin necesidad de que deba realizarse nada más que la comprobación del hecho para constar su existencia.

⁴⁹ Según GONZÁLEZ PÉREZ la LRJPAC no estipula un plazo dentro del cual pueda pedirse la suspensión. Únicamente exige que se haya interpuesto un recurso. Por tanto, podrá solicitarse la suspensión durante la tramitación del recurso. Las medida cautelar de suspensión puede pedirse en el escrito de recurso o en escrito independiente durante la tramitación del procedimiento. Ver: Comentarios a la LRJPAC, op cit, p. 2558.

⁵⁰ En nuestro país el artículo 42 de la ley 290, respecto a las medidas cautelares estipula lo siguiente: La interposición del recurso no suspende la ejecución del acto, pero la autoridad que conoce del recurso podrá acordarla de oficio o a petición de parte, cuando la misma pudiera causar perjuicios irreparables al recurrente.

⁵¹ Lógicamente cuando exista una pluralidad indeterminada de personas la suspensión de la eficacia del acto habrá de ser publicada en el diario oficial o periódico en el que aquél se insertó (artículo 111.5 LRJPAC).

8.3 Instrucción: el trámite de audiencia en el recurso administrativo

En la instrucción del procedimiento de recurso cabe un reexamen completo del asunto en cuestión, aunque con las limitaciones que impone la congruencia de la resolución y el no empeoramiento de la situación del recurrente (lo que se conoce con el nombre de prohibición de la *reformatio in pejus*) Esta revisión puede determinar la práctica de cuantas actuaciones instructoras se tengan por conveniente. Sin embargo, en la medida en que, en la práctica, el recurso consiste únicamente en el escrito planteado por el recurrente acompañado de la documentación que le sirve de fundamento, la ley se limita a establecer las reglas que garanticen en todo caso la integridad de las garantías del o de los interesados representado en el trámite de audiencia⁵².

Este trámite en el sistema español es preceptivo cuando se incorporen al expediente: a) Nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario⁵³ b) Cuando se introducen cuestiones nuevas no

⁵² En el sistema español este trámite se practica previa manifestación del expediente administrativo, a través de las alegaciones que los interesados pueden deducir en un plazo no inferior a diez días, ni superior a quince, a las que podrá acompañar los documentos y justificantes que estimen procedentes (artículo 112.1 LRJPAC). La realización de la audiencia supone la terminación de la fase de instrucción, salvo que el instructor realice nuevas operaciones probatorias y diligencias que pudieran determinar la repetición de la audiencia. Eso sí no se tendrán en cuenta en la resolución de los recursos, hechos, documentos o alegaciones del recurrente cuando habiendo podido aportarlos en el trámite de alegaciones no lo haya hecho (artículo 112.1 LRJPAC).

En Nicaragua no está regulado este trámite de audiencia en la normativa dedicada a los recursos administrativos de la ley 290. Y es que al administrado muy pocas veces se le ve o se le oye en el trámite de los recursos administrativos.

Este trámite debería de realizarse especialmente cuando se den las situaciones que estipula la normativa española (nuevos hechos, documentos, cuestiones nuevas, nuevos interesados) pero además el mismo podría tener la finalidad de conseguir un acuerdo entre las partes. En fin en Nicaragua se debería de apostar por permitir este trámite de audiencia con un carácter general dentro de los recursos administrativos y no solo en el procedimiento administrativo general (artículo 14 del proyecto de Ley de procedimiento Administrativo de Nicaragua).

⁵³ El carácter novedoso de los hechos concurre cuando tales hechos no han sido siquiera mencionados en el expediente originario. Sin embargo podemos considerar que también tienen este carácter los hechos que no se consideraron probados en la resolución recurrida, pero que sí puedan ser acreditados en vía de recurso, o a la inversa, que habiendo sido declarados probados en la resolución o acto recurrido queden desvirtuados en la tramitación del recurso administrativo. Por último, parece conveniente extender la exigencia siempre que se hubieran practicado diligencia de prueba o de informes aunque sólo sea a los efectos de la valoración de las correspondientes diligencias. En cualquier caso, la posibilidad de aportación de nuevos hechos tiene su límite natural en el carácter revisor del recurso administrativo por lo que, en todo caso, tales hechos deberán tener relación con el recurso interpuesto.

Son documentos nuevos lógicamente los que no consten en el expediente original. Respecto a los documentos en el sistema español la LRJPAC en su artículo 112.3 no considera que son documentos nuevos están: 1. Los informes y las propuestas que se producen en la tramitación del expediente. Se considera que los mismos no aportan hechos nuevos. 2. Los que los interesados hayan aportado al expediente antes de recaer la resolución impugnada. 3. No se consideran nuevos a los documentos aportados por el recurrente junto con el escrito de interposición del recurso.

tratadas por los interesados que sean parte del expediente y c) Cuando haya interesados en el procedimiento distintos al recurrente⁵⁴.

8.4 La resolución del recurso

Los recursos pueden finalizar por medio de resolución expresa o presunta, mediante silencio administrativo.

8.4.1 Resolución expresa

Es la forma normal de terminación del procedimiento. Se produce cuando el órgano competente dicta una resolución, por lo que se pone fin al procedimiento. Tal resolución puede:

- Declarar finalizado el procedimiento con antelación a la terminación y sin resolver sobre el fondo del asunto (terminación anormal) Lo que se produce cuando el recurso se declara extinguido por caducidad, por desistimiento o renuncia.
- Declarar finalizado el procedimiento a través de tres posibles pronunciamientos:

a) *La inadmisión del recurso*: Procede cuando el recurso no cumple con los requisitos para provocar una resolución sobre el fondo del asunto

b) *La desestimación del recurso*: Consiste en el rechazo de lo alegado por el particular y la consiguiente confirmación del acto recurrido.

c) *La estimación del recurso*: Supone el acogimiento de lo alegado por el recurrente y la subsiguiente anulación y corrección del acto recurrido. En España esta resolución debe de resolver cuantas cuestiones tanto de forma como de fondo plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados (artículo 113.3 LRJPAC) También dicha resolución debe de ser congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial.⁵⁵

8.4.2 Terminación por silencio administrativo

En *España* con carácter general el silencio en los procedimientos de impugnación o de recurso administrativo tiene un valor negativo (artículo

⁵⁴ La existencia de varios interesados en el procedimiento obliga a darles audiencia, en todo caso, respecto de la interposición del recurso y de los documentos que acompañen. Esta participación en el recurso se produce en principio respecto de cualquier afectado y desde luego, respecto de los que hubieran sido parte en el procedimiento original, sean o no recurrentes.

⁵⁵ Es la prohibición de la *reformatio in pejus*, es decir la prohibición que mediante la resolución del recurso administrativo se pueda agravar la situación del recurrente, porque si esto sucediera en un recuso administrativo lógicamente nadie se arriesgaría a interponerlo.

44.2 LRJPAC) Sin embargo debe recordarse la inversión de la regla que se prevé en dicho artículo respecto al recurso de alzada, en los siguientes términos:

“Cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo”.

Por lo que vemos esta excepción sólo opera en el supuesto de que el acto fuere recurrible en alzada y que se interpusiese contra la desestimación presunta.

En *Nicaragua* el silencio administrativo tenía hasta hace muy poco el sentido negativo, con algunas excepciones, pero con la aprobación de la Ley 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo⁵⁶, se le ha otorgado por medio del artículo 2, inciso 19⁵⁷ de la misma, el sentido positivo si en un plazo de treinta días la Administración Pública no hubiese emitido resolución. La sentencia de inconstitucionalidad emitida en contra de la ley 350, no estipuló nada respecto al sentido del silencio, por lo que entiendo que continúa vigente (desde el 26 de mayo del año 2001) y es plenamente aplicable. El sentido positivo de este silencio pretende mantenerse en el artículo 19 del Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo de Nicaragua.

9. Efectos del recurso

La resolución de los recursos administrativos no sólo implica la terminación del procedimiento sino, además, la definitiva terminación de la vía administrativa, ya que contra ella no cabe otro recurso administrativo⁵⁸, quedando abierta la vía jurisdiccional Contencioso-Administrativa.

⁵⁶ Publicada en la Gaceta No. 140 y 141, del martes 25 y miércoles 26 de julio del 2000.

⁵⁷ El texto completo de este inciso dice: “**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”

La Iniciativa de reforma de la ley 350 sólo ha variado el plazo dejándolo en 60 días (artículo 2. inciso 18) El texto de esta normativa es el siguiente: “**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. Transcurrido dicho plazo sin que la Administración hubiere dictado ninguna resolución, se **entenderá** que existe una aceptación de la **pretensión** del interesado”.

(La negrita nos indica las reformas que propone esta iniciativa).

⁵⁸ En España todavía cabe la interposición del recurso de revisión contra actos firmes, que veremos más adelante.

10. ¿Qué es la vía administrativa?

RAMÓN P. VÁZQUEZ⁵⁹ señala que se llama vía administrativa o gubernativa (como también se le denomina), a la línea jerárquica existente entre los órganos administrativos de un mismo ente público.

El mismo autor señala que esta vía administrativa⁶⁰ constituye un procedimiento administrativo que contiene recursos administrativos o reclamaciones previas a la vía jurisdiccional que tratan de abrir una vía de revisión de la actuación de la Administración Pública. Esta técnica administrativa tiene una doble función, la primera evitar que la Administración Pública resulte enjuiciada sorpresivamente ante los Tribunales Contencioso-Administrativos, otorgándole un plazo en ocasiones demasiado largo, de reflexión y respiro, la segunda y más importante, servir de medio de garantía y defensa de los derechos e intereses de los administrados que podría evitar un proceso judicial largo y tedioso. El problema es que la primera función se está convirtiendo en un privilegio y protección para la Administración Pública y la segunda en una carga administrativa para los administrados debido a la retardación y hasta la ausencia de resolución y tramitación de los mismos por el ente público.

Una vez expuesta la doctrina general sobre los recursos administrativos, sería interesante exponer los recursos administrativos que posee el sistema español, para poder obtener del mismo, propuestas de reforma del sistema nicaragüense que también será expuesto. Teniendo presente que más que copiar, la idea consiste en ahorrar todo el camino que implica el poder llegar al desarrollo que los recursos administrativos han alcanzado en el sistema español, optando por propuestas que impulsen su eficacia en Nicaragua.

II. Los principios generales de los recursos administrativos en España

La normativa española que regula los recursos administrativos es decir la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común

⁵⁹ PARADA, RAMÓN: Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, 1999, p. 379-381.

⁶⁰ Las Sentencias del Tribunal Constitucional español (SSTC 61 / 1986 de 21 de enero y la 204 / 1987 de 21 de diciembre) han afirmado que: "La vía administrativa del recurso es admisible cuando responda a razonables finalidades de protección de bienes e intereses constitucionalmente protegidos sin que en ningún caso pueda representar un obstáculo carente de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador" Véase J. Pernán Gavín: Vía administrativa previa y derecho a la tutela judicial. Revista de Administración Pública (RAP) # 127, p. 158.

(LRJPAC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero dedica a los mismos los artículos 107 al 119⁶¹. Del artículo 107 al 113 estipula toda una sección dedicada a los principios generales de los recursos administrativos. Estos principios no son más que normas generales que estipulan determinados temas de los que ya se ha expuesto algo en el primer punto de este folleto como por ejemplo: El objeto y clases de recursos, las resoluciones que ponen fin a la vía administrativa, la interposición del escrito de recurso (sus requisitos), la suspensión de la ejecución del acto, el trámite de audiencia de los interesados y la resolución de los recursos administrativos.

Sería adecuado hacer una breve referencia a alguno de estos temas que no se han expuesto y que bien podrían enriquecer la materia de los recursos en Nicaragua:

- El artículo 107. 2 de la LRJPAC estipula la posible sustitución de los recursos administrativos por procedimientos alternativos de resolución de conflictos tales como: el arbitraje, la conciliación, la transacción, entre otros⁶² Textualmente dicho artículo dice que:

“Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado. La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley”.

Cabe señalar que son notas comunes a estas fórmulas sustitutivas las siguientes:

⁶¹ Ver los anexos a este folleto.

⁶² Una obra muy completa al respecto es la de: Huergo Lora, Alejandro: La resolución extrajudicial de conflictos en el Derecho Administrativo. La transacción, el arbitraje y la reforma de los recursos administrativos. Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 2000.

- a. Que son sustitutivos de los recursos administrativos por lo que presuponen la existencia de una resolución que pudo o no haber agotado la vía administrativa. En el supuesto de que no la hubiese agotado, y el procedimiento sea sustitutivo al recurso de alzada, dicho procedimiento constituirá un presupuesto procesal para acceder a la vía procesal. Por el contrario, si la resolución hubiera agotado la vía administrativa, será potestativa la vía alternativa, tal y como lo es el recurso de reposición al que sustituye.
- b. Deben ser establecidos por medio de una ley, que podrá establecer imperativamente la sustitución o reconocer al interesado la opción.
- c. Este procedimiento no cabe en las siguientes materias⁶³:
- Infracciones de derechos fundamentales.
 - Reconocimiento, modificación o extinción de la titularidad o del ejercicio de potestades administrativas.
 - Control de las decisiones administrativas unilaterales sobre valoración directa del interés general.
 - Ejercicio de la potestad sancionadora.
 - Ejercicio de funciones de autoridad.
- d. Podrán someterse a estos procedimientos alternativos siempre que no estuvieren incurso en las exclusiones anteriores, aparte de las que pudieran establecer las disposiciones legales, las siguientes:
- Las susceptibles de transacción
 - La fijación de la cuantía de indemnizaciones, justiprecios, compensaciones o rescates.
 - La determinación de conceptos fácticos legalmente indeterminados.
 - La interpretación de las reglas sobre las prestaciones en las relaciones bilaterales, entre otras.
- e. Son tramitados por órganos colegiados o comisiones especiales no sometidas a instrucciones jerárquicas.
- f. Estos procedimientos alternativos nunca pueden mermar las garantías que la ley establece para el régimen de recursos, como la audiencia

⁶³ Ver: GONZÁLEZ PÉREZ: "Comentarios a la LRJPAC", op cit, 2004, p. 2531.

efectiva, la subsanabilidad de defectos formales, plazo para dictar resolución. Así por ejemplo, no podría ser inferior el plazo para recurrir a uno de estos procedimientos alternativos que el plazo establecido para recurrir a un recurso administrativo.

En Nicaragua un articulado como este (el 107.2 LRJPAC) no existe, y es que en nuestro sistema no se puede sustituir los recursos administrativos por procedimientos como los que estipula la normativa española, que bien podrían evitar ya no sólo procesos administrativos, sino el mismo procedimiento de recursos administrativos. Desde ya nuestra recomendación al legislador para que sean tomados en cuenta, debido a que el ahorro no sólo económico o presupuestario, sino de tiempo y medios administrativos podría ser muy satisfactorio.

Los medios de negociación, arbitraje, transacción, conciliación, llevados a cabo por terceros, por órganos independientes e imparciales de las partes típicas de un procedimiento administrativo de recursos administrativos (los administrados y los órganos de la Administración Pública) debidamente regulados en normativas especiales o en una normativa general del procedimiento administrativo común son sin lugar a duda medios para alcanzar una justicia administrativa con pocos gastos, con rapidez, sencillez y con un ápice de modernidad.

• El artículo 109 de la LRJPAC señala de manera taxativa las resoluciones que pueden poner fin a la vía administrativa⁶⁴ de la siguiente manera:

Ponen fin a la vía administrativa:

- a) Las resoluciones de los recursos de alzada.
- b) Las resoluciones de los procedimientos de impugnación a que se refiere el artículo 107.2 (ya expuestos).
- c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una Ley establezca lo contrario.
- d) Las demás resoluciones de órganos administrativos cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

⁶⁴ Recordemos que el recurso contencioso-administrativo únicamente es admisible contra actos que pongan fin a la vía administrativa (artículo 25 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española).

e) Los acuerdos, pactos, convenios o contratos que tengan la consideración de finalizadores del procedimiento.

En Nicaragua ya poseemos una normativa de este tipo, pero no en la ley 290, que regula el procedimiento administrativo y que a nuestro parecer es donde debería de estar, sino en el artículo 46⁶⁵ de la ley 350, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La Iniciativa de reforma de dicha ley mantiene en su artículo 37 casi el mismo texto del artículo 46, sólo cambia el plazo para la producción del silencio administrativo de 30 días a 60.

• El artículo 110. 1 de la LRJPAC estipula los requisitos que debe de cumplir el escrito de interposición del recurso administrativo⁶⁶ que son:

- a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo.
- b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
- c) Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige.
- e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

Todas estas formalidades son susceptibles de subsanación, por lo que su incumplimiento no determinará la inadmisibilidad del recurso. La Administración concederá al efecto el plazo de 10 días que establece el artículo 76 LRJPAC para la subsanación.

⁶⁵ Dicho artículo 46 estipula que:

Para ejercer la acción contencioso-administrativa será requisito indispensable haber agotado previamente la vía administrativa en la forma establecida por la ley.

Esta vía se tendrá por agotada cuando se diere cualquiera de las condiciones siguientes:

1. Cuando se hubiere hecho uso en tiempo y forma de los recursos administrativos señalados por la ley de la materia y se hubiere notificado una resolución expresa.
2. Cuando en un procedimiento administrativo no se dictare la resolución final correspondiente dentro del plazo de treinta días, se produce el Silencio Administrativo, se tendrá por aceptada la solicitud del recurrente
3. Cuando así lo disponga expresamente la ley.

⁶⁶ Recordemos que el procedimiento de los recursos administrativos se inicia siempre a solicitud de persona interesada (artículo 68 LRJPAC).

Todos estos requisitos guardan mucha similitud con los requisitos generales que deben contener los recursos administrativos del sistema nicaragüense, expuestos en el artículo 40⁶⁷ de la ley 290.

- Por su parte el mismo artículo (nos referimos al 110 de la LRJPAC) pero en su inciso 2 señala que:

“El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter”.

Ya comentábamos que esta falta de formalismo de la normativa española debería ser seguida en el sistema nicaragüense, para evitar la posible inadmisión de un recurso por no señalar expresamente su denominación, se debería apostar por ese antiformalismo, en pro de tutelar los derechos e intereses de los administrados y por el principio de defensa que podría verse transgredido si un órgano administrativo no resuelve el fondo de un recurso, al inadmitirlo sólo por esa falta de calificación o denominación expresa.

Al respecto el artículo 9⁶⁸ del Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo de Nicaragua al parecer sigue este principio antiformalista o antinominalista de la ley española, pero solo lo hace respecto a la solicitud que comienza el procedimiento administrativo general, sin referirse específicamente a los recursos administrativos. Consideramos que debería de hacerse esa mención específica, pero si no llegara a hacerse, perfectamente podría ser aplicable el texto del artículo 9 a los recursos administrativos, porque estos comparten la naturaleza jurídica de una solicitud administrativa.

- Finalmente este artículo 110 de la LRJPAC en su inciso 3 señala que:

“Los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado”.

⁶⁷ El escrito de interposición (del recurso de revisión) deberá expresar:

- El nombre y domicilio del recurrente.
- Acto contra el cual se recurre.
- Motivos de la impugnación.
- Petición de la suspensión de la ejecución del acto (artículo 42 de la misma ley) cuando pudiera causar perjuicios irreparables al recurrente. (Esta suspensión puede ser decretada de oficio).
- Señalar lugar para oír notificaciones.

⁶⁸ El texto de este artículo es el siguiente: “ El error del interesado en identificar el órgano o departamento al que se dirige la petición o en la denominación de la misma no determinará el archivo de las actuaciones. El órgano administrativo subsanará la omisión de oficio y le dará la tramitación que sea pertinente”.

Se trata del viejo principio de que nadie puede recurrir alegando su propia torpeza⁶⁹, principalmente cuando podrían haber derechos adquiridos por los administrados⁷⁰ o por otro órgano administrativo, para dicha alegación o mejor dicho para anular un acto propio se prevén los procedimientos de revisión de oficio en el procedimiento administrativo y el de lesividad propio de la normativa Contencioso-Administrativa española de los cuales ya hemos expresado la necesidad de que los mismos sean regulados en Nicaragua.

• Del artículo 111 de la LRJPAC dedicado a la suspensión del acto administrativo llaman la atención dos normas:

• La primera expuesta en su inciso 3 que estipula que: *“La ejecución del acto impugnado se entenderá suspendida si transcurridos treinta días desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el registro del órgano competente para decidir sobre la misma, éste no ha dictado resolución expresa al respecto”*.

Como vemos se trata de establecer el silencio administrativo con carácter positivo ante la ausencia de respuesta en un tiempo determinado de la solicitud de la medida cautelar de suspensión del acto administrativo.

En Nicaragua se ha apostado con decisión por regular el sentido del silencio administrativo con carácter general para los recursos administrativos (artículo 2 inciso 19 de la ley 350, artículo 2 inc. 18 de su iniciativa de reforma) *¿por qué no expandir dichos efectos a la solicitud de la medida cautelar de suspensión del acto, que prevé el recurso administrativo en cuestión? Desde ya nuestra recomendación en ese sentido.*

Podría ser una medida si se quiere un tanto coercitiva que obligaría a los órganos administrativos nicaragüenses a tramitar con rapidez las solicitudes de los administrados de la suspensión del acto. Aunque hay que tener mucho cuidado con el término o plazo para aplicar el silencio, porque hay que tomar en cuenta que rapidez no significa automatismo, los órganos administrativos personificados por los funcionarios públicos necesitan un tiempo prudencial para tramitar los recursos y poder emitir la suspensión del acto administrativo emitiendo las medidas adecuadas para no causar más daño del que se quiere evitar con la suspensión. Vamos, que rapidez no signifique restar eficacia a las medidas cautelares.

⁶⁹ Lógicamente este principio no aparece regulado en la ley 290, ni en la normativa contencioso - administrativa

⁷⁰ Ver el articulado que propone el artículo 30 del Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo de Nicaragua (anexo a este folleto).

- La segunda norma esta expuesta en el inciso 4 de este artículo 111 de la LRJPAC, al señalar que:

“La suspensión podrá prolongarse después de agotada la vía administrativa cuando exista medida cautelar y los efectos de ésta se extiendan a la vía contencioso-administrativa. Si el interesado interpusiera recurso contencioso-administrativo, solicitando la suspensión del acto objeto del proceso, se mantendrá la suspensión hasta que se produzca el correspondiente pronunciamiento judicial sobre la solicitud”.

Sin lugar a dudas es otra norma que debería de seguirse en el sistema de recursos administrativos nicaragüense, con el fin de evitar que el administrado se vea sujeto a pasar por dos trámites cuya finalidad es la misma: que se emita la medida cautelar de suspender el acto. Bastaría que el administrado en cuestión solicite en su recurso contencioso – administrativo que los efectos de la suspensión del acto emitida en vía administrativa se mantenga durante toda la tramitación del proceso administrativo, pero mejor aun seria mantener automáticamente por ley la vigencia de la primera medida cautelar emitida en vía administrativa. Lógicamente habría que aprobar una regulación específica, pero no cabe duda que la normativa española en sí es tutelar y una garantía más para el administrado.

- El artículo 112 de la LRJPAC estipula la regulación del trámite de audiencia en el procedimiento de los recursos administrativos, del cual ya hemos hecho algunos comentarios y hemos propuesto que se incorpore al sistema nicaragüense.
- Finalmente el artículo 113 de la LRJPAC que se dedica a regular la resolución de los recursos administrativos del sistema español estipula en su inciso 3 estipula otra norma muy interesante:

“El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oírán previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial”.

Esa amplitud de resolución que tiene el órgano administrativo español no sólo respecto a las cuestiones alegadas por los interesados, sino también a las que no hayan sido alegadas, pero sin olvidar oírlos previamente y sin transgredir el principio general de congruencia, es una expresión de la garantía que debe representar el procedimiento administrativo de impugnación de los recursos administrativos que no son simples medios de revisión del acto administrativo sino de todas las posibles situaciones y efectos que los mismos pueden producir.

Por otro lado, el mismo inciso en su parte final hace referencia a otro viejo principio como lo es la prohibición de la *reformatio in pejus*⁷¹, es decir que con esa amplitud general de revisión de los recursos administrativos, no se puede agravar aún más la situación inicial de los interesados, porque si así fuera, si hubiera la posibilidad de agravar esa situación ¿quién se osaría a recurrir a los recursos administrativos? Se estaría trasfigurando la naturaleza de los recursos administrativos, de ser medios de impugnación y garantía para los administrados a ser medios, por medio de los cuales los órganos administrativos tendrían la posibilidad de agravar aún más su situación inicial, acentuándose aún más el sentir de que los recursos administrativos son una carga para los administrados y un privilegio para la Administración.

En Nicaragua no existe regulada ni esa amplitud de resolución, ni mucho menos el principio de la *reformatio in pejus*. Y es que en el sistema nicaragüense el órgano administrativo casi siempre se centrará en las alegaciones que hace el administrado en su escrito de recurso, pero se abren las siguientes interrogantes:

¿Puede un órgano administrativo nicaragüense por medio de un recurso administrativo agravar aun más la situación inicial de ese administrado?.
¿Puede ese órgano administrativo extender su competencia o mejor dicho su facultad de revisión más allá de lo que alega el administrado en su recurso administrativo?.

Respecto a estas materias el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Nicaragüense ha optado en su artículo 15⁷² por seguir el principio amplio de resolución del sistema español, pero solo hace referencia a la resolución administrativa del procedimiento administrativo general, sin especificar o hacer referencia a la resolución específica de los recursos administrativos. Entendemos que esa amplitud es perfectamente aplicable a la resolución del recurso administrativo, aunque debería ser recomendable su positivización en la futura ley de la materia.

Estos son algunos principios que regulan la tramitación de los recursos administrativos en el sistema español que bien podrían ser seguidos por

⁷¹ La STS del 31 de diciembre de 1990 recuerda el principio de que el reclamante es el único que puede obtener mediante su recurso o bien la permanencia de la misma situación inicial o una mejora en ella, pero nunca una agravación. La STS de 14 de diciembre de 1990 afirma rotundamente que la *reformatio in pejus* está proscrita en todo caso de recurso, sea administrativo o jurisdiccional. La Administración incurriría en incongruencia si realiza una *reformatio in pejus*. Y es que hay que recordar que la resolución de los recursos administrativos tiene que ser congruente con las peticiones formuladas por el recurrente en dicho recurso.

⁷² El texto de este artículo es el siguiente: "La resolución que ponga fin al procedimiento administrativo resolverá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas que se deriven del mismo".

el legislador en una reforma al sistema de recursos administrativos nicaragüenses que contiene la ley 290, y mejor aún en su regulación por una futura ley de procedimiento administrativo de Nicaragua.

III. Los recursos administrativos en Nicaragua

La vía administrativa en Nicaragua se encuentra establecida en los artículos 39 al 46 de la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo⁷³ a través de dos recursos administrativos⁷⁴ que son los siguientes:

A) Recurso de revisión (artículo 39 - 43, Ley No. 290)

1. Legitimados (artículo 39, Ley No. 290)

Se interpone por aquellos ciudadanos cuyos derechos se consideren perjudicados por los actos emanados de los Ministerios y entes a que se refiere dicha Ley No. 290 en sus artículos 12 (los Ministerios) y 14 (entes descentralizados). Así como, los que conforman la noción general de la Administración Pública.⁷⁵

2. Término de interposición (artículo 39, Ley No. 290)

Este recurso deberá interponerse en el término de 15 días hábiles a partir del día siguiente al de la notificación del acto⁷⁶. Veamos que este artículo

⁷³ Ley No. 290, Gaceta No. 102, del 3 de Junio de 1998. En este punto junto a la normativa de la Ley 290, se hará referencia al Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo de Nicaragua que se encuentra en la Asamblea Nacional desde el 1 de junio del año 2000, para poder apreciar cual es la propuesta de reforma de nuestros legisladores a la regulación de los recursos administrativos. Este proyecto de ley tiene su origen en el Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo del 23 de octubre del año 1997, preparado en la Corte Suprema de Justicia, del cual únicamente se aprobó la regulación concerniente a la materia contencioso-administrativa, siendo la materia del procedimiento administrativo retomada y presentada como un proyecto independiente por el diputado Walmaro Gutiérrez.

⁷⁴ FERNANDO GARRIDO FALLA, define los Recursos Administrativos, como una pretensión deducida ante un órgano administrativo, por quien esta legitimado para ello, con la finalidad de obtener la anulación o modificación de un acto administrativo dictado por ese mismo órgano o por su inferior jerárquico (Tratado de Derecho Administrativo III. La Justicia Administrativa, 2001, p. 61).

⁷⁵ Está definida en el artículo 2 inciso 2 de la Ley 350 de la siguiente manera: Es la que ejerce el Estado por medio de los órganos de la administración del Poder Ejecutivo, de acuerdo con sus propias normativas; la Administración de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de las municipalidades; las instituciones gubernamentales autónomas o descentralizadas y las desconcentradas; las instituciones de creación constitucional y, en general, todas aquellas que de acuerdo con sus normas reguladoras realizaren actividades regidas por el ordenamiento jurídico administrativo y la doctrina jurídica y, en todo caso, cuando ejercieren potestades administrativas. También incluye la actividad de los poderes legislativo, judicial y electoral en cuanto realizaren funciones administrativas en materia de personal, contratación administrativa y gestión patrimonial.

La Iniciativa de reforma a esta ley en su artículo 2, inc. 2 ha mantenido la misma definición.

⁷⁶ El Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo de Nicaragua en su artículo 21 permite la ampliación del término en razón de la distancia. Algo inexistente en la Ley No. 290.

nos habla de días hábiles es decir de lunes a viernes y el sábado y domingo contados como un día, sin tomar en cuenta el propio día de la notificación.

3. Formalidades del Recurso de Revisión (artículo 40, Ley No. 290)

El escrito de interposición deberá expresar:

- El nombre y domicilio del recurrente.
- Acto⁷⁷ contra el cual se recurre.
- Motivos de la impugnación.
- Petición de la suspensión de la ejecución del acto (artículo 42 de la misma Ley) cuando pudiera causar perjuicios irreparables al recurrente. (Esta suspensión puede ser decretada de oficio)⁷⁸
- Señalar lugar para oír notificaciones.

Entre los requisitos no se mencionan ni la fecha, ni la firma del interesado. Tampoco se hace referencia a la posible utilización de medios informáticos para interponer los recursos y para ser notificados, tal y como lo hace el artículo 45 y 110, inciso 2 de la LRJPAC.

Por otro lado, el Proyecto de Procedimiento Administrativo de Nicaragua en su artículo 22 establece la posibilidad de subsanar los defectos del recurso, posibilidad totalmente ausente en la normativa de la ley 290.

4. Comentarios :

- Es necesario recordar que es fundamental acompañar una copia del escrito del recurso para el recibido y debería de exigirse que lo recepcione el responsable del acto y no su secretaria (o) o el asesor legal de la entidad, debido a que estos no son los facultados para resolverlos, pero la lógica y la práctica nos indica que estos funcionarios son los que los recepcionan y en la práctica redactan el borrador de la resolución administrativa. Podría ser de utilidad crear en cada órgano administrativo un órgano encargado de la recepción de los recursos y de los diferentes documentos públicos (artículo 38 LRJPAC) con el fin de guardar el debido orden e imparcialidad administrativa.

⁷⁷ El Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo de Nicaragua en su artículo 21 hace referencia a los actos de trámite, algo inexistente en la Ley No. 290.

⁷⁸ Se confirma la ausencia en la normativa nicaraguense de la posible utilización de los efectos positivos del silencio administrativo positivo ante la ausencia de respuesta de la solicitud de la medida cautelar (artículo 111.3 de la LRJPAC) También se hecha de menos la posible prolongación de los efectos de la suspensión del acto hasta la vía procesal (artículo 111.4 LRJPAC).

Conocer al funcionario público facultado para resolver los recursos administrativos tiene un factor subjetivo de gran importancia, debido a que nos podría abrir la puerta a futuros entendimientos o vías alternas de resolución de conflictos como la negociación, arbitraje, mediación, conciliación, entre otros, ausentes en la normativa nicaragüense, pero no así en la española (artículo 107.2 LRJPAC).

- Respecto a la suspensión del acto es muy raro que se llegue a decretar debido a que es el mismo órgano que dictó el acto el que lo tienen que revisar y luego decretar dicha suspensión, lo que ocasiona un apasionamiento subjetivo de los funcionarios públicos, quienes con dificultad aceptarán que se han equivocado o que su acto es ilegal.
- La misma ley no señala la facultad de pedir en apelación esta medida cautelar, así no se sabe si está permitido o si es posible. Nuestro consejo es que se vuelva a solicitar.
- El último aspecto criticable se refiere a la alta discreción que se le otorga al órgano responsable para apreciar el perjuicio irreparable que podría sufrir el recurrente, es decir que estamos frente a un concepto jurídico indeterminado, que se agrava al ser el mismo funcionario que emitió el acto administrativo el facultado para suspenderlo.

5. Órgano que resuelve el recurso y término de resolución (artículo 41 y 43, Ley No. 290)

El competente para conocer del recurso es el responsable del acto, es decir el que lo emitió o dictó, quien deberá resolver en un término de veinte días.

El Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo de Nicaragua en su artículo 25 completa el artículo 43 de la Ley No. 290, con dos nociones más:

- La existencia de un previo trámite de audiencia y obtención de copias por parte del recurrente y,
- Que en caso de ejercicio de facultades delegadas se procederá en la misma forma debiendo resolverse necesariamente por la autoridad delegante.

Nos parecen ambas nociones dignas de reconocimiento.

6. Comentarios :

- ¿Qué pasaba antes de la aprobación de la figura del silencio administrativo con carácter positivo, si el responsable del acto no resolvía el recurso? El recurrente tenía que esperar por la resolución,

ya que el artículo 44 (de la Ley No. 290) señala que el término para interponer la apelación es de seis días después de notificada dicha resolución o podría recurrir de apelación sin esperar la resolución, señalando que el responsable del acto no la emitió en tiempo y que por lo tanto esta en indefensión, causándole una grave retardación de justicia (recordar que hay actos u omisiones que no pueden esperar la voluntad del responsable del acto). Pero, ¿Cómo comprobaban esa ausencia de resolución? Se hacía adjuntando una copia del recibido del recurso de revisión al escrito de apelación para hacer la relación escrita del tiempo transcurrido.

- Actualmente, aunque la Ley No. 350 no hace referencia expresa a la aplicación del silencio administrativo (con carácter positivo) ante la ausencia de resolución del recurso de revisión, dicho carácter del silencio es plenamente aplicable al mismo por que quien esta omitiendo resolver es un ente de la Administración Pública y lo que esta omitiendo emitir es una resolución, nociones tanto subjetivas como objetivas que establece el mismo artículo 2 inc. 19 de la Ley No. 350⁷⁹, que regula la figura del silencio.
- Las resoluciones administrativas del Recurso de Revisión casi nunca son debidamente motivadas⁸⁰ por los funcionarios públicos lo que impide una verdadera fundamentación jurídica del recurrente ante el superior jerárquico en el Recurso de Apelación convirtiéndolo en una mera repetición del de Revisión. Siguiendo esta ausencia de motivación, se debería de regular el procedimiento para alegar la anulabilidad de dicha resolución por falta de motivación o simplemente alegarla en el recurso de apelación.

B) Recurso de apelación (artículo 44-46, Ley No. 290)

1. Órgano ante quien se interpone y órgano que resolverá (artículo 44, Ley No. 290)

Este recurso se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el acto, en un término de seis días de notificado, éste (el órgano que dictó el acto) lo remitirá junto con su informe al superior jerárquico en un término de diez días.

⁷⁹ Artículo 2 inc. 18 de la Iniciativa de reforma a esta ley.

⁸⁰ El artículo 2, inc. 10 de la Ley No. 350, nos dice que motivación: "Es la expresión las razones que hubieren determinado la emisión de toda providencia o resolución administrativa. La falta, insuficiencia u oscuridad de la motivación que causare perjuicio o indefensión al administrado, determinará la anulabilidad de la providencia o disposición, la que podrá ser declarada en sentencia en la vía contencioso-administrativa" La Iniciativa de reforma en su artículo 2 inciso 10 ha mantenido la misma definición.

El Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo de Nicaragua en su artículo 26 completa este artículo 44 de la Ley No. 290, expresando que la admisión del recurso de apelación se hará en ambos efectos impidiendo así cualquier intento de ejecución del acto recurrido.

2. Comentarios :

No entendemos porqué se tiene que interponer el recurso ante el mismo órgano que dictó el acto⁸¹, pues, qué pasaría si dicho órgano no remite el recurso de apelación ante su superior jerárquico y qué medida jurídica-disciplinaria se tomaría para evitar esta situación ya que la ley no señala nada al respecto.

Si el fin de esta regulación es que el órgano inferior tenga la oportunidad de conocer el recurso de apelación y reflexionar nuevamente sobre su resolución y su actuación general, esta oportunidad ya la ha tenido en el mismo trámite del recurso de revisión, por lo que consideramos que el recurso de apelación debería ser interpuesto directamente ante el superior jerárquico y que el inferior sea notificado en tiempo y forma del mismo, para que pueda remitir su informe.

Hacemos el señalamiento anterior por la disparidad en la que se coloca al administrado respecto al órgano administrativo, ya que mientras el administrado interpone su recurso de apelación en base a la resolución administrativa del recurso de revisión, no lo hace en base al razonamiento, motivación o pretensiones jurídicas que podría tener el informe del órgano inferior. Y es que la Ley No. 290 no hace ninguna referencia a una posible ampliación de recurso de apelación en base al informe del inferior. En este punto surge una interrogante: ¿Por que no pensar en regular un trámite de audiencia de las partes dentro del procedimiento del recurso administrativo de apelación?

El fin sería consolidar al superior jerárquico como un verdadero juez administrativo resolviendo las pretensiones tanto del órgano administrativo inferior como las del administrado y luego la de facilitar el camino a la puesta en practica de posibles medios alternativos de resolución de conflictos administrativos (artículo 107 inc 2 LRJPAC) para evitar así los gastos de tiempo y dinero que implica un proceso administrativo para ambas partes, lógicamente con mayor nivel para el administrado.

En cuanto a los términos, se otorga nuevamente un privilegio a la Administración Pública, ya que mientras el administrado sólo tiene seis

⁸¹ Este mismo procedimiento de interposición del recurso de apelación se sigue en la normativa española (artículo 114, inc. 2 LRJPAC).

días⁸² para recurrir, el órgano administrativo tiene diez días para rendir su Informe. Consideramos que se debería de ampliar el primer término y disminuir el segundo⁸³, debido a que el funcionario público ha podido acompañar el trabajo de elaboración del informe junto a la concreción de la resolución administrativa.

Regresando al informe, la Ley No. 290, no señala que el mismo puede ser consultado por el administrado lo que ocasiona una nueva indefensión del recurrente. A nuestro entender el informe tiene carácter de documento público por lo que podría ser pedido para mejorar el recurso de apelación, es decir que se debería de notificar también un ejemplar del informe al administrado.

2. Término de resolución (artículo 45, Ley No. 290)

Este recurso se resolverá en un tiempo de treinta días⁸⁴, a partir de su interposición, se agota así la vía administrativa legitimándose al administrado a hacer uso del recurso de amparo y/o contencioso-administrativo.

El Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo de Nicaragua a diferencia de la Ley No. 290 (artículo 46) no hace una remisión al carácter supletorio de otras normativas como la del Código de Procedimiento Civil que es lo normal en la práctica jurídica, específicamente en materia de recursos administrativos.

IV. Propuestas en pro de una reforma del sistema de recursos administrativos en Nicaragua

- Hay que seguir apostando en Nicaragua por la aprobación de una Ley de Procedimiento Administrativo Común, que establezca la regulación de los recursos administrativos y sus lineamientos generales, los cuales deben de ser respetados por las normativas de carácter inferior. Además de esta materia (la de los recursos administrativos) debe

⁸² En España el plazo para recurrir al recurso de alzada es de treinta días (artículo 115, inc. 1 LRJPAC) El Proyecto Nicaragüense estipula en su artículo 26 un aumento del plazo para recurrir a 10 días, lo que es reconocible, pero aun insuficiente, creemos que se debería de optar por un término mas amplio como el de la normativa española.

⁸³ El Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo de Nicaragua se hace eco de esta crítica y reduce en su artículo 26 el término de remisión del recurso de diez a cinco días.

⁸⁴ El Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo de Nicaragua reduce en su artículo 26 el término de resolución a veinte días, pero además estipula que el recurrente tendrá que apersonarse y expresar agravios ante el superior jerárquico en un plazo de diez días, ¿esto implicara un nuevo escrito? Al parecer si, entonces ¿por qué no recurrir a la expresión oral de los mismos o a la implementación de un procedimiento de audiencia como el que proponemos en nuestros comentarios? Como vemos el Proyecto en cuestión pretende aumentar un trámite mas al procedimiento del recurso de apelación.

regularse en esta ley todas las materias que son propias del procedimiento administrativo en general⁸⁵:

- El concepto de interesado, la regulación de su capacidad, legitimación, representación.
- Los derechos de los ciudadanos en dicho procedimiento.
- La responsabilidad de los funcionarios públicos en la tramitación de los procedimientos.
- La regulación amplia del silencio administrativo, específicamente el procedimiento o tramites para su concreción practica.
- La utilización de los medios técnicos en el procedimiento (por ejemplo del correo electrónico).
- La validez y eficacia de los documentos públicos.
- El cómputo de los plazos.
- Toda la materia referente a los actos administrativos: Las etapas para su aprobación, sus requisitos, su motivación, su eficacia (ejecutividad), su notificación, las causas de nulidad y anulabilidad. Las formas o medios para ejecutarlos.
- El procedimiento para emitir una disposición de carácter general (Reglamentos).
- La revisión de oficio de los actos administrativos, entre otras.⁸⁶

⁸⁵ Exponemos una lista de materias sin ningún orden. Es una simple enumeración sin justificación.

⁸⁶ En la LRJPAC se regula también el procedimiento sancionador y el de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Materias que sin duda necesitan un fuerte desarrollo legislativo en Nicaragua y que están siendo tomadas en cuenta en el dictamen de dicho proyecto, ante lo cual hemos hecho ya nuestras recomendaciones técnicas:

Respecto a la regulación del procedimiento sancionador se han plateado las siguientes:

- Establecer su diferencia respecto al disciplinario.
- Proponer en el procedimiento sancionador la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos.

Respecto al procedimiento general de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública se han hecho las siguientes:

- Proponer que la cuantía de la indemnización se calcule con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada.
- Regular la responsabilidad patrimonial concurrente de las Administraciones Públicas.
- Regular la posibilidad de sustituir la indemnización por una compensación en especie y estipular los pagos periódicos o a plazo.
- Proponer un verdadero procedimiento administrativo en materia de responsabilidad patrimonial que sea tramitado y resuelto por el funcionario público de mayor jerarquía dentro del órgano administrativo en

Como podrá apreciar el lector todas estas materias están ausentes en la Ley No. 290, que es la encargada de regular el procedimiento administrativo en Nicaragua. Nos parece que dicha ley no cumple con los parámetros generales de ser una ley completa en esta materia, al menos si tomamos en cuenta el derecho comparado español.

La Ley No. 290 lo que en realidad regula es el procedimiento de impugnación de los actos administrativos, al establecer la normativa propia de los recursos administrativos, pero como ya hemos visto la materia general del procedimiento administrativo como tal no sólo implica o contiene esa regulación (la de los recursos administrativos) sino todas las materias enumeradas, porque el procedimiento administrativo es el cauce o las etapas por las cuales se debe transitar para concretar la voluntad de la Administración Pública expresada en un acto administrativo o en una disposición administrativa.

Algunas propuestas concretas dirigidas hacia una reforma de la Ley No. 290 o mejor aún hacia la aprobación de una verdadera ley de procedimiento administrativo que contenga el procedimiento de los recursos administrativos nicaragüenses, basándonos o teniendo en cuenta la normativa española de procedimiento administrativo, sería primero, la de aprobar todo un capítulo con principios generales de esta materia (recursos administrativos), entre los que sobresalen los siguientes:

- Habría que regular en esa ley⁸⁷ la posibilidad de establecer procedimientos de sustitución de los recursos administrativos basados en medios alternativos de resolución de conflictos como el arbitraje administrativo, la conciliación, la transacción, entre otros.

Sería recomendable estipular en la ley un capítulo dedicado a establecer determinadas definiciones, para brindar claridad, pero sobre todo poder diferenciar determinados términos, por ejemplo: reclamaciones, quejas, entre otros.

cuestión y no por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia como proponía el dictamen.

- Aplicar el silencio administrativo positivo en materia de responsabilidad.

- Proponer que contra la resolución de los procedimientos de responsabilidad no quepa recurso administrativo pasando directamente a la vía judicial.

- Establecer la responsabilidad de los agentes o funcionarios ejecutores de los actos administrativos o de los simples colaboradores de la Administración.

- Regular la responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas.

⁸⁷ Ya sea por medio de una reforma de la Ley No. 290 o mejor aún en una ley de procedimiento administrativo como la que proponemos y como la que esta en proyecto en la Asamblea Nacional de Nicaragua.

- Habría que regularse la materia que puede ser objeto de los recursos administrativos, dejando muy claro que puede interponerse en contra de los actos administrativos en general y los de trámite y que por el contrario no puede interponerse cuando estamos frente a disposiciones de carácter general, la inactividad administrativa y las actuaciones materiales de vía de hecho.
- Es recomendable estipular con toda claridad las resoluciones que ponen fin a la vía administrativa. Esta regulación es propia de una ley de procedimiento administrativo y no de la normativa contencioso-administrativa como actualmente esta estipulada en Nicaragua.
- Sería muy significativo el regular en Nicaragua la posibilidad de poner en práctica la normativa española referente al error en la calificación del recurso y del órgano ante el que se interpone. Es decir, tramitar siempre el recurso independientemente de su denominación, si de su contenido se puede desprender el tipo de recurso y por lo tanto el órgano competente.
- Hay que procurar mantener el sentido antifomalista de los recursos e impulsar más el carácter subsanable de los errores o fallas en sus requisitos.
- En cuanto a las medidas cautelares, es decir la suspensión del acto administrativo, sería recomendable regular en Nicaragua un mecanismo para mantener los efectos de dicha suspensión hasta la interposición del recurso contencioso-administrativo, esto con el fin de evitarle al administrado la necesidad de volver a pedir la suspensión del acto, cuando ya la obtuvo en vía administrativa. Desaparecería así el doble trámite de solicitud de la suspensión del acto, cuando ya se ha obtenido en dicha vía administrativa.
- Habría que analizar con mayor profundidad y detenimiento la posibilidad de aplicar el silencio administrativo con carácter positivo para poder obtener la suspensión del acto administrativo, cuando en un plazo prudencial no haya sido dictada por el órgano competente refiriéndonos claro esta a su aplicabilidad en la medida cautelar que cabe solicitar en los recursos administrativos.
- Sería recomendable regular la posibilidad de establecer la audiencia de las partes recurrentes como un trámite obligatorio y general en los recursos administrativos, especialmente cuando se ventilan cuestiones nuevas o nuevos documentos.
- Debería de regularse en Nicaragua la prohibición de la *reformatio in pejus*, es decir la posibilidad de que el órgano administrativo pueda empeorar la situación de los administrados a través de la resolución administrativa que emita en los respectivos recursos administrativos.

- También es necesario dejar claro en la normativa nicaragüense si cabe o no la delegación de la resolución de un recurso administrativo en un órgano inferior o de igual rango al competente.

- Es notable la ausencia de regulación de materias muy importantes dentro del procedimiento administrativo y el contencioso-administrativo como por ejemplo: la revisión de oficio y el procedimiento de lesividad.

Las anteriores podrían ser recomendaciones o propuestas concretas respecto a aspectos generales del procedimiento administrativo de los recursos administrativos, que bien podrían considerarse como en el sistema español un conjunto de principios generales para los mismos.

Respecto a la regulación específica de los recursos administrativos nicaragüenses nuestras propuestas podrían ser las siguientes:

- Sería conveniente pensar en otorgar al recurso de revisión el carácter de facultativo, quedando a opción del recurrente el poder interponerlo o recurrir directamente a la interposición del recurso de apelación. Estaríamos siguiendo la normativa española en cuanto al recurso de reposición⁸⁸.

- Se deberían de ampliar los plazos de interposición de los recursos administrativos y aprobar plazos de resolución con carácter medio y no tan amplios.

- No debería de ser necesario interponer el recurso de apelación ante el mismo órgano que emitió el acto y resolvió el recurso de revisión, sino que se debería de abrir la posibilidad de interponerlo directamente ante el superior jerárquico.

- Se debería de aclarar la naturaleza jurídica del informe que vislumbra el artículo 44 de la Ley No. 290, si es obligatorio o facultativo. Que hacer si el mismo no se rinde, pero sobre todo reflexionar sobre si es necesario, sustancial o provechoso para los intereses de los recurrentes o si es una simple repetición resumida de lo expuesto en el expediente administrativo. Recomendamos un análisis jurídico de esta figura y sobre todo una reflexión de su oportunidad y provecho si el mismo es obligatorio como así lo es. Esa obligatoriedad es discutible.

⁸⁸ El artículo 37 del dictamen del Proyecto de reforma de la Ley de lo Contencioso – Administrativo esta proponiendo la siguiente normativa: Para ejercer la acción Contencioso-Administrativa, será opcional haber agotado previamente la vía administrativa, pero si el interesado ya interpuso algunos de los recursos en la vía administrativa, tendrá que agotar dicha vía en la forma establecida en la ley de la materia.

Consideramos que es necesaria y de vital urgencia una reforma de la ley 290, de forma general en lo que respecta a regular una verdadera normativa general de procedimiento administrativo y de forma específica una reforma de los recursos administrativos. Esperamos que las propuestas que se han hecho en este artículo, así como el estudio de derecho comparado español, puedan ser un humilde marco de referencia hacia esa reforma, con la finalidad que los recursos administrativos recobren su naturaleza propia de ser una garantía mas para el administrado y un medio para evitar llegar a un proceso administrativo mas largo y costoso.

Todas estas propuestas las hemos expuesto en la elaboración del dictamen del Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo con el propósito de lograr esa finalidad, esperemos que sean tomadas en cuenta.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANA MUÑOZ, JAIME RODRÍGUEZ (Director): *La Administración Pública Española. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) Madrid, España, 2002.* En especial el artículo de: Agustín de Asís Roig: Los Recursos Administrativos.
- ARRÍEN SOMARRIBA, JUAN BAUTISTA: El Procedimiento Administrativo y el Procedimiento Contencioso-Administrativo en Nicaragua. *Revista de Derecho # 2*, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Centroamericana (UCA).
- COSCULLUELA MONTANER, LUÍS: *Manual de Derecho Administrativo.* Editorial Thomson-Civitas, decimoquinta edición, 2004.
- Documentación Administrativa núm. 254-255 (Revista) La reforma del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Mayo-diciembre 1999. En especial los siguientes artículos:
- DE ASIS ROIG, AGUSTÍN: *Los recursos administrativos de reposición y alzada*, p. 263-319.
- FONSECA FERRANDIS, FERNANDO: *El recurso extraordinario de revisión*, p. 319-339.

- GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO Y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo II*, Civitas, novena edición, 2004.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO Y JOSÉ M^a FERNÁNDEZ PASTRANA: *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas*, 3ra edición, civitas, 2000.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO: *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen III, La Justicia Administrativa. Editorial Tecnos, 2003.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO: *Régimen de Impugnación de los actos administrativos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956
- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS Y FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Editorial Thomson-Civitas, 3ra edición, actualizada y renovada, 2004.
- *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992*. Editorial Civitas, 1ra edición, 1999 (Con la colaboración de Juan José González).
- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS: *Los Recursos Administrativos*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España, 1960.
- *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo* (con la colaboración de Pedro González Salinas) 4ta, 1991. Madrid, España.
- GUARRO, FEDERICO DE MALLOL: *Los recursos administrativos en el procedimiento administrativo común*, Libros de Iure, 2000.
- HUERGO LORA, ALEJANDRO: *La resolución extrajudicial de conflictos en el Derecho Administrativo. La transacción, el arbitraje y la reforma de los recursos administrativos*. Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 2000.
- LEGUINA VILLA, JESÚS Y MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN (Directores): *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, 1ra reimpresión, Tecnos, 1993.
- LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (coordinador): *La Protección Jurídica del Ciudadano (Procedimiento Administrativo y garantía jurisdiccional)*. Estudios en Homenaje al Profesor Jesús González Pérez, Tomo I, Editorial Civitas, Madrid, 1993. En especial tres artículos de: TORNOS MAS, JOAQUÍN: *Vía previa y garantías de los administrados*.
- *Manual de Procedimiento Administrativo*. Editorial Civitas. Madrid, España, 2000.
- *Manual de Práctica Forense Administrativa*. Editorial Civitas, 6ta edición. Madrid, España, 2001.

- GONZÁLEZ SALINAS, PEDRO: Efectos de la extemporaneidad del recurso en vía administrativa.
- CAMPO CABAL, JUAN MANUEL: Otro ejemplo del carácter de gravamen de la vía gubernativa para los administrados.
- MARTÍN REBOLLO, LUÍS: *Leyes Administrativas*, Editorial Aranzadi, 10ma edición, Thomson-Aranzadi, actualización hasta septiembre del 2004.
- MESSEGUER YEBRA, JOAQUÍN: *El recurso extraordinario de revisión*, Editorial Bosch, Barcelona, España, 2001 y *El recurso potestativo de reposición*, Editorial Bosch, Barcelona, España, 2002.
- NEVADO-BATALLA, PEDRO MORENO: *Notas sobre Derecho Administrativo II*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid, España, 2002.
- PARADA VÁZQUEZ, RAMÓN: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común* (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30 / 1992, de 26 de noviembre), 2da edición, Marcial Pons, 1999.
- PIÑAR MAÑAS, JOSÉ LUÍS (Director): *La Reforma del Procedimiento Administrativo. Comentarios a la Ley 4 / 1999, de 13 de enero*. Dykinson 1999.
- SARMIENTO ACOSTA, MANUEL J.: *Los recursos administrativos en el marco de la Justicia Administrativa*, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Editorial Civitas, 1ra edición, 1996.