

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA DE CIENCIAS EMPRESARIALES



FACULTAD: DERECHO
CARRERA: DERECHO EMPRESARIAL

**"ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS
QUE SE INTERPONEN ANTE LA DGI Y DGA DE NICARAGUA**

AUTORAS: Br. JAZMIN ELIETH PADILLA VEGA
Br. MARIANA VICTORIA GUARDADO

**BIBLIOTECA
U C E M**

TUTOR: Dr. ÁLVARO BANCHS

Managua, 2004

*No. Reg. 6180/11
Fecha ingreso
22/oct/2011*

**ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS
QUE SE INTERPONEN ANTE LA D.G.I. Y D.G.A. DE NICARAGUA**

PRIMERA PARTE

I. INTRODUCCION

El propósito central de nuestra investigación es tratar de definir los tipos de Recursos Administrativos que se interponen ante la D.G.I y D.G.A. de Nicaragua, de conformidad con la Ley No.339, "Ley creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y de reforma a la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos, publicada en la Gaceta, Diario Oficial del 6 de Abril del año 2000, con la finalidad de que estos Recursos sean interpuestos ante dichas instituciones de manera adecuada y de conformidad a lo establecido por la ley.

El tema a que se refiere el presente trabajo investigativo es una descripción y análisis de los procedimientos que establece la Ley para la interposición de los Recursos Administrativos ante la D.G.I y D.G.A. Instituciones que pertenecen a la Administración Pública, por lo que los recursos interpuestos se sustancian en sede administrativa, son resuelto por estos dos órganos administrativos, respectivamente, mediante una resolución administrativa, que no es más que lo que conocemos como un acto administrativo.

La forma de interponer un recurso en estas instituciones, en contra de una resolución administrativa, es fácil, solamente es seguir los trámites que dispone la Ley de cada Institución, tales como: exposición de agravio que pueda realizar con su puño y letra en papel común el particular, aunque siempre es



necesario buscar asesoría de un profesional que conozca muy bien la materia, para evacuar las pruebas necesarias y no dejar así en total indefensión al reclamante, tanto ante la resolución del recurso, como ante el órgano jurisdiccional que conociera del caso.

El presente trabajo se logró cumplir a cabalidad, gracias a la colaboración de las personas que laboran en dichas instituciones y que nos brindaron la información necesaria para su elaboración. No obstante, nos llama la atención que en las diferentes entrevistas realizadas existe un desconocimiento por parte de los particulares, así como de la mayoría de los profesionales del derecho, que se encuentran en continua exposición a ser afectados con un acto Administrativo que lesiona sus derechos y todo por el mal manejo en el procedimiento de interposición de un Recurso Administrativo.

En nuestro país los Economistas, Contadores y Administradores de Empresas, pero sobre todo los Abogados se limitan a conocer de estos recursos, en su mayoría solamente para cumplir con un plan académico y no profundizan en su importancia como un medio legal para evitar infracciones de la Administración Pública en contra de los Administrados para que luego no hayan daños irreparables.

Es por esta razón, que el tema sobre los recursos administrativos interpuestos en dichas instituciones, toma tanta importancia para aquellos que estén interesados en el estudio del mismo o para quienes busquen una guía para su

defensa en los casos que consideren lesionados sus derechos por parte de la administración.

La actividad desarrollada por la Administración Pública debe regularse con mucho cuidado, utilizando el marco legal que establece sus funciones y así evitar irregularidades que dañen a los particulares, por lo que es necesario entonces contar con un adecuado sistema Jurídico que permita garantizar la legalidad de los Actos emitidos por la Administración Pública de Nicaragua.

II. ANTECEDENTES

La intervención del Estado para solucionar los problemas sociales comenzó después de la Revolución en Francia que se dio en mil setecientos ochenta y nueve (1789), debido a las desigualdades sociales que produjo el liberalismo político, que solamente resolvía los problemas de la burguesía; posteriormente, este intervencionismo estatal en los problemas de los particulares se trasladó a España y a otros países, donde empezó a manejarse el Derecho Administrativo, el principio de la finalidad social de la Administración Pública.

Históricamente el Derecho Administrativo, en Nicaragua, ha estado supeditado a los sistemas políticos imperantes, por este motivo es que su evolución durante algunas épocas fue muy grande y durante otras prácticamente desapareció.

En Nicaragua, es hasta en el año de 1995, con las reformas constitucionales realizadas, que se establece en el art.130 Cn. que Nicaragua se constituye en un Estado Social de Derecho

La concepción del Estado de Derecho establece que la actividad del Estado se encuentra regulada por normas Jurídicas, las cuales pueden afectar positiva o negativamente a los particulares en su relación con éste.

Estas normas contienen los procedimientos y las formas para garantizar la actuación de la Administración Pública. Si el particular está de acuerdo con las

actuaciones en su contra, la ley garantiza la firmeza del acto en sí. Pero, si el particular no está de acuerdo con la misma, la ley le proporciona los medios para la impugnación del acto, manejando un equilibrio entre la relación de la Administración Pública y Administrados.

A partir de los años noventa, sobre todo en materia tributaria el Derecho Administrativo en Nicaragua ha tomado mayor importancia, además en este momento contamos con una Ley de lo Contencioso Administrativo, "Ley 350", que con independencia del sentido procesal que esta ley tiene, un punto muy significativo es la presión psicológica que crea sobre los funcionarios públicos que en cierta medida se inhiben de cometer mayores irregularidades. Es conveniente señalar el papel tan importante que jugó el recurso de amparo durante el tiempo en que no se contó con una ley de lo contencioso administrativo.

En los años de 1894, 1911 y 1939, las Leyes de Amparo eran denominadas como Recursos para la solución de problemas administrativos, sin embargo, las Leyes de Amparo de los años 1948, 1950 y 1974, cambiaron esa expresión de llamar Recurso al Amparo por la de Juicio. En la Ley de Amparo del 21 de Noviembre de 1988 se empleó nuevamente la denominación de Recurso al referirse al Amparo.

Esta confusión que se presentaba al denominar la Ley de Amparo como Recurso, es por el hecho de no contar con Tribunales Administrativos, por lo tanto el particular al agotar la vía administrativa se veía obligado a utilizar la ley

de Amparo para continuar con su reclamo. Hoy, en día con la Ley No 350, si la resolución administrativa tiene afectación general, no es necesario agotar la vía administrativa, sino que se recurre para ejercer la acción, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, pero si esta resolución afecta de manera particular, primeramente se debe agotar la vía administrativa y después se puede recurrir ante la Sala antes mencionada.

En el año de 1933, encontramos el Boletín Judicial donde la Corte Suprema de Justicia ha dictado sentencias en materia administrativa que nos sirven como jurisprudencia, de mucha utilidad al momento de interponer un Recurso Administrativo, tal es el caso del Boletín Judicial de 1933, pág.8,349; Boletín Judicial de 1956, pág.17,916, Boletín Judicial de 1960, pág.20,184; Boletín Judicial de 1971, pág.223; Boletín Judicial de 1971, pág. 226 y el Boletín Judicial de 1972, pág.33. (32).

El Boletín Judicial de 1971, página 223 está referido a una sentencia que emitió la Corte Suprema de Justicia, sobre el caso de la Aceitera Corona en contra del inspector del trabajo por una resolución donde la Aceitera Corona debía reintegrar a sus labores a unos empleados despedidos, la Aceitera Corona recurrió de Revisión ante la misma inspectoria y esta mantuvo su resolución firme, la Aceitera Corona recurrió de Amparo ante la Corte Suprema de Justicia y esta lo declaró improcedente por considerar que aun cuando se concluyó con la vía administrativa no le asistía la razón, pues la resolución del recurso de revisión no era inconstitucional, ya que la Constitución no obliga a los funcionarios a modificar las resoluciones impugnadas por los particulares, así

pues, si la resolución en cuestión fuere modificada o anulada si cabría el amparo por el posible agravio que pudiera ocasionar. (3)

Se hace mención de esta Sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia como elemento de referencia de la forma en cómo la Corte ha venido solucionando las controversias planteadas entre los particulares y la Administración Pública, a través del recurso de Amparo, ya que anteriormente no existía una jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, hasta en el año dos mil.

En el año de 1953 se creó la Ley Complementaria y Reglamentaria del Impuesto sobre la Renta (IR) publicado en la Gaceta, D.O. No.59 del 12 de Marzo del mismo año, donde aparece lo relativo a los medios de impugnación, sus términos, base legal, ante quien recurrir y como hacerlo. Ya para 1957 el Decreto 2-43, Gaceta D.O. No.144 del 29 de Junio apareció la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos, donde se regula lo relativo a los recursos que se deben interponer ante la DGI.

La Ley Tributaria Común, decreto No.713 del 30 de Junio de 1962 también reglamenta esos procedimientos de impugnación de los actos emitidos por la DGI. En el año de 1991, el decreto 41-91, Gaceta, D.O. No.182 del 30 de Septiembre donde se regula lo concerniente a las sanciones y cierres de negocios por actos vinculados con la evasión tributaria en su Art 12 determina que se podrá hacer uso del Recurso de Revisión y Apelación para impugnar los actos de la DGI.

La Gaceta, D O. No.57, decreto 16-97, Reglamento de Funciones de la Comisión Nacional Arancelaria y Aduanera, del 21 de Marzo de 1997, en sus arts.1 y 2 determina que los Recursos Administrativos utilizados para impugnar las resoluciones de la Dirección General de Servicios Aduaneros (DGA) serán conocidos por la Comisión Nacional Arancelaria y Aduanera.

El día 6 de Abril del año 2000, fue publicada en la Gaceta, Diario Oficial No.69 la Ley creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y de reforma a la ley creadora de la Dirección General de Ingresos.

III. JUSTIFICACION

Hemos decidido investigar el tema Sobre el Procedimiento de los Recursos Administrativos interpuestos ante la D.G.I y D.G.A , porque cuando estas instituciones emiten actos y resoluciones que perjudican al particular, aunque la ley contenga estos procedimientos, existe un desconocimiento sobre los medios de impugnación en materia administrativa, por lo que es necesario incluir en el Ordenamiento Jurídico Nicaragüense normas que posibiliten el aseguramiento y legalidad de las actuaciones de los funcionarios públicos.

En vista de tales razones, hemos considerado la necesidad de elaborar este trabajo monográfico donde se recopilará la información precisa para proporcionar los elementos necesarios para la correcta interposición de los Recursos Administrativos ante la DGI y DGA, y su procedimiento Administrativo.

Este material no se limitará solamente a abordar los tipos de Recursos que se interponen en dichas instituciones, sino también su procedimiento. También condensará temas de Derecho Comparado y la ayuda que el Derecho Común le presta al Derecho Administrativo para la solución de estos conflictos, de tal manera que este trabajo pretende contribuir al mantenimiento de la legalidad en Nicaragua, en lo relativo a las actuaciones de la Administración Pública.

IV. OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Definir los tipos de Recursos Administrativos que se interponen ante la D.G.I y D.G.A. de Nicaragua, de conformidad con la Ley No.339, "Ley creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y de reforma a la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos, publicada en la Gaceta, Diario Oficial del 6 de Abril del año 2000.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Definir los conceptos necesarios para el conocimiento de los Recursos Administrativos.
2. Establecer los requisitos necesarios para la admisión de un Recurso Administrativo.
3. Mencionar los tipos de Recursos que se interponen en dichas instituciones.
4. Describir el procedimiento a seguir para la interposición de estos recursos en dichas instituciones.

V. MARCO TEORICO

En el tema de los Recursos Administrativos es necesario describir la evolución que ha tenido el derecho administrativo sobre todo en Europa que es de donde procede nuestro derecho administrativo, particularmente en Francia, y desde luego en Nicaragua donde las Legislaciones anteriores no le prestaron el mérito necesario y producto de ello nos encontramos ante un relativo vacío jurídico.

Es de suma importancia analizar como la administración pública está sujeta al derecho, por ello es necesario estudiar la relación que hay entre Estado y Derecho.

La doctrina tradicional sobre las relaciones Estado y Derecho afirma que el Estado es el que produce el Derecho, por lo que este aparece como una producción del Estado, sin embargo, el Estado no es el único que crea el Derecho, sino que existen otras fuentes.

Partiendo de este planteamiento la sumisión del Estado al derecho es puramente una posibilidad histórica que puede o no realizarse. (23)

Por otro lado la doctrina institucionalista expresa que siempre ha existido una relación Estado-Derecho y que históricamente los grupos sociales se sujetan a las normas del Derecho (18)

A través de la historia también encontramos Instituciones, Sociedades o Estados en los que no precisamente el Estado se encuentra sujeto al derecho, tal es el caso del Estado Policia el cual es una denominación que proviene de los alemanes, es un Estado característico de la monarquía.

"A partir del renacimiento se produce una concentración de poder en el monarca lo que originó un modo arbitrario en el manejo del poder. En España durante el reinado de los reyes católicos el poder se acrecentó poniendo fin a una idea medieval de organización política, un límite al poder del monarca, siendo este el fin de las vigorosas Cortes que terminaron por desaparecer por completo de la escena política. Sería exagerado decir que el poder del monarca no tenía más limitación que su propio capricho, pero su voluntad primaba sobre cualquier decisión". (23)

Entonces podemos afirmar que en la época del estado Absoluto o Estado Policia no estaba sujeto el Estado al Derecho porque no existían límites formales.

"El Estado de Derecho nació con la Revolución Francesa en 1789, y se produce con toda claridad cuando se origina un cambio de mentalidad en las personas que tenían el control económico. Durante esta época ocurrieron muchas cosas que facilitaron cambios en la escena política que a su vez propiciaron modificaciones en el derecho, por ejemplo en el año de 1492, España recuperó el último reino de los árabes en este país que era Granada".

"La Burguesía logró hacer la Revolución en Inglaterra y luego en Francia, y se proclamaron los principios de libertad e igualdad, libertad para ejercer el comercio e igualdad para ocupar los cargos en las mismas condiciones que los nobles. Se estructura una división en los poderes, además se da lugar a la democracia, el monarca ya no tiene un poder absoluto y se le otorga un carácter prominente a la Ley, es decir, que el gobernante está sujeto a la Ley que él mismo ha dictado".

"Ese Estado de Derecho, (revolución francesa) al poco tiempo se presentó insuficiente, pues solamente resolvía los problemas de la burguesía, pero no los de la población, en general, a partir del siglo XIX comenzó el Urbanismo, la gente llenó las Ciudades, los Talleres pasaron a ser Fábricas y se fueron plantando las desigualdades de carácter económico que se habían formado. Los socialistas, las opiniones de algunos Juristas y la Iglesia Católica comenzaron a escucharse, todo esto obligó a los Gobiernos a ir interviniendo en la vida social creando Escuelas, Caminos, Hospitales y dio lugar al Intervencionismo Estatal".

"Así bajo el gobierno de Israel en Inglaterra ya con la intervención del Estado en los problemas Sociales se vino provocando una gran preocupación por el Estado de Derecho y se dejó entre ver que era necesario que el Estado además de respetar la ley cumpliera con una finalidad social y nace así la finalidad social de la Administración Pública. Esta finalidad social de la Administración Pública se denomina Estado Social de Derecho". (23)

Es así, que el Derecho Administrativo viene tomando un lugar preponderante en las legislaciones en la formación de nuevos conceptos Jurídicos.

En conclusión, el origen del Derecho Administrativo lo encontramos en Francia, pues, con el Estado de Derecho se dejó entrever la necesidad de la intervención de la Administración Pública para la solución de los problemas Sociales y el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos dando lugar a lo que conocemos hoy como Estado Social de Derecho, en la actualidad en algunos sistemas de gobierno tales como: El Francés y el Español se vive bajo un verdadero Estado Social de derecho donde los actos Administrativos o Resoluciones Administrativas que causen lesiones jurídicas a los Administradores pueden ser impugnadas a través de los Recursos Administrativos en vía Administrativa y si es necesario acudir posteriormente a la Jurisdicción Administrativa de lo Contencioso Administrativo.

En Nicaragua la ley de jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, publicada en la Gaceta, D.O. No.140 y 141, del veinticinco y veintiseis de Julio del año dos mil, respectivamente, otorga al ordenamiento jurídico de la Nación, la posibilidad de impartir justicia, a todas aquellas reclamaciones efectuadas por los Administrados, que fueren afectados por resoluciones obtenidas, en la vía Administrativa y que ahora no tendrán que hacer uso del Amparo para satisfacer sus pretensiones, para tal efecto la ley 350 o "Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo", en su art 36 establece contra cuales disposiciones se podrá recurrir ante la Sala de lo Contencioso

Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, ejerciendo la acción contencioso administrativo "

Y en el Título III, capítulo I, de la Ley de lo Contencioso Administrativo, en su art.19 dice: cual es el órgano Jurisdiccional de lo Contencioso Administrativo que es la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. De esta manera es esta Sala quien conocerá de las demandas interpuestas por los interesados (27).

Actualmente, es cierto que contamos con una Ley de lo Contencioso Administrativo, introducida por la Corte Suprema de Justicia en Mayo del dos mil, la que esta en vigencia, pero no en todo su uso y esplendor, ya que por sentencia No.40 de las nueve de la mañana, del diez de Junio del año dos mil dos, se declaró parcialmente inaplicable.

La Reforma Constitucional de 1995 en el arto 130 dice que Nicaragua es un Estado Social de Derecho, lo que permite la implementación del Derecho Administrativo en todas sus manifestaciones (función Social). (7)

VI. DISEÑO METODOLOGICO

La metodología a utilizar en el presente trabajo investigativo es la realización de un análisis documental y la aplicación de treinta entrevistas estructuradas y dirigidas a personas que ocupan cargos en la administración pública entre ellos funcionarios de la Dirección General de Ingresos y Dirección General de Aduanas, así como otros funcionarios de la Administración Pública.

También se realizara una muestra de personas que día a día están frente a la administración pública, que interactúan personalmente con los administrados y ven sus necesidades reales, para que así aporten sus experiencias durante se encuentren en el ejercicio de sus cargos. Todo esto con el fin de ubicarnos en la realidad nacional, para lograr un trabajo que verdaderamente se encamine a resolver los problemas de los administrados.

MUESTRA

Se realizarán treinta (30) entrevistas a usuarios de los servicios que brinda la administración pública en Nicaragua, específicamente en la D.G.I. y D.G.A.

INSTRUMENTOS METODOLOGICOS

Los instrumentos metodológicos que usaremos son Entrevistas estructuradas e Investigación documental.

Al momento de aplicar estos instrumentos metodológicos se pretende obtener las sugerencias y recomendaciones de todos los involucrados en la recopilación de esta información tanto funcionarios del Gobierno como los administradores.

Estos instrumentos metodológicos a utilizar son:

I. Entrevistas estructuradas a:

Usuarios de los servicios que brinda la administración pública (D.G.I. y D.G.A.) en esta misma ciudad

II. Investigación Documental:

En este caso se abordarán algunas obras sobre derecho administrativo de algunos autores que abordan este tema como por ejemplo: Gabino Fraga, Fernando Garrido Falla, Armando Rizo Oyanguren, etc., así como algunos estudios realizados en nuestro país, la información que se obtenga será aplicada a nuestra realidad nacional.

III. Tipo de estudio:

El estudio que se realizará es de carácter descriptivo, investigativo y de análisis ya que en nuestro ordenamiento jurídico no contamos con una legislación vigente satisfactoria adecuada y particularizada sobre este tema. Descriptivo, por la manera que se explicará el procedimiento que se debe seguir para la interposición de los Recursos Administrativos en dichas instituciones. El ámbito de aplicación de este estudio será a nivel Nacional.

SEGUNDA PARTE

CAPITULO I

I. PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El Estado de derecho se caracteriza no sólo por su elemento sustantivo, el reconocimiento y la tutela de los derechos públicos subjetivos, si no también por la forma como este objetivo va a alcanzarse: el sometimiento del estado y dentro de él, principalmente la administración, a la ley. Este segundo elemento formal, es lo que se denomina el principio de legalidad. (17)

Dicho principio postula que la administración se somete en todo momento a lo que la ley establezca y cuando empleamos el término ley lo hacemos en el más amplio sentido y desde luego a todo el ordenamiento jurídico, por lo que se afirma que la administración ha de someterse no solo a la ley, sino a todo el bloque de la legalidad, es decir no solo a la ley Administrativa, si no a todo el ordenamiento jurídico de la nación. (17)

Este sometimiento se consigue mediante la instrumentación de una serie de técnicas cuya elaboración corresponde al derecho administrativo que como sabemos, está edificado sobre los pilares de la prerrogativa de la administración y la garantía de los administrados, las más importantes de estas técnicas son las que pasamos a exponer:

- a) "La Administración en primer lugar se somete a las leyes formales, para ello se comienza a distinguir la ley formal de la ley material, en cuanto a la ley formal se deriva del poder legislativo y posee un carácter de superioridad en relación a la ley material del poder ejecutivo, es solamente aquellos actos con carácter normativo, que goza de las características de la ley, pero subordinada a ella, por lo tanto a rango inferior a la ley, como correlativo se advierte la necesidad de que la administración actúe en todo caso sometándose a las leyes formales por aplicación del principio de la división de poderes en cuya virtud aquella deberá limitarse a ejecutar las normas dictadas por el poder legislativo".
- b) "Se establece una ordenación jerárquica de las normas a través de la cual se efectúa una ordenación funcional del aparato de poder, la cual tiene gran importancia no solo desde el punto de vista jurídico, sino también del político, puesto que habrá de respetarse en la producción de las normas administrativas el orden escalonado exigido por la jerarquía de las fuentes, tal como lo postula Montesquieu en su obra "El Espíritu de las Leyes" donde elabora una pirámide que ubica jerárquicamente las leyes de acuerdo a quien las produce y esta conformada así. Primero la Constitución Política, luego las leyes del poder legislativo, reglamentos y decretos, ordenes ministeriales, circulares, ordenanzas y bandos."
- c) "En virtud del principio "tu patere legem quam feciste", se prohíbe a la administración alterar mediante actos singulares, lo establecido en

disposiciones por ella dictadas, incluso aunque tales disposiciones procedan de un órgano inferior al que dicte la resolución de que se trate."

- d) "Se impone a la administración además de las reglas exteriores de conducta una especie de regla psicológica, la obligación de perseguir en todas sus actuaciones el interés público."
- e) "Por último se prescribe que en el supuesto de que la administración infrinja alguno de los principios antes indicados, el acto por el que se cometa la infracción estará viciado en grado de nulidad o de anulabilidad, según la gravedad de aquella; por lo que de impugnarse conforme a derecho, e incluso en ocasiones de oficio habrá de procederse a la anulación." (17)

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA ACTIVIDAD DISCRECIONAL DE LA

ADMINISTRACIÓN: "El ordenamiento jurídico prevé unas veces en todos sus aspectos toda la actividad de la administración y otras la mayoría no ocurre así, se contraponen por ello la actividad administrativa reglada y la discrecional, cuando ceda la primera, en el caso de que funcione normalmente la administración, quien entra en contacto con ella conoce de antemano la resolución que recaerá, puesto que bastará con subsumir el supuesto de hecho en la norma aplicable, en cambio cuando la actividad administrativa es discrecional no cabe efectuar esta previsión." (17)

Una potestad es pues discrecional siempre que el ordenamiento jurídico no establece cuándo debe ejercitarse y en qué sentido se debe ejercitar, ello

puede obedecer a una de estas dos circunstancias: A que no exista una ley que lo regule, o que existiendo en aras de la eficacia administrativa, permita la discrecionalidad del ordenamiento jurídico.

"Para que el ejercicio de una potestad administrativa sea discrecional no es necesario por tanto que sea discrecional en las circunstancias antes señaladas, basta que exista discrecionalidad respecto a una de ellas lo que si constituye un requisito imprescindible para que pueda hablarse de discrecionalidad y no de arbitrariedad, es que los fines que se persiguen o se hayan de perseguir por cada **potestad** estén taxativamente enunciados en el ordenamiento jurídico, por ello advierte GIANNINI: "Que la potestad discrecional puede ser libre en todo menos en la elección de los fines que persigue". (17)

"Justamente es esta la vía por donde se realiza lo que podríamos denominar la elevación al rango de Instituto jurídico de la discrecionalidad administrativa, elevación que constituye según recuerda MERIKOSKI, "Un testimonio de la eterna lucha que existe en el seno de la administración entre la eficacia y la seguridad de los ciudadanos y que sirve de puente entre las exigencias de un cierto margen de libertad, en ocasiones, en manos de la administración y los postulados del Estado de Derecho y más concretamente del principio de Legalidad". Y aquí se advierten dos problemas con la discrecionalidad: 1) El nivel de corrupción y 2) El nivel de conocimiento que tienen los funcionarios". (17)

Si la administración ejercita sus potestades para una finalidad distinta de la predeterminada por el ordenamiento jurídico estara desviándose de aquella, incurrirá en el vicio de desviación de poder, que según el Art.2, inco.6, de la Ley #350, Ley de Lo Contencioso Administrativo: "Es el ejercicio de potestades administrativa para fines distintos de los establecidos por el ordenamiento jurídico o que no concordaren con el logro del interés público y el bien común". (27)

"Por último es necesario advertir que la actividad administrativa no puede calificarse de discrecional basándose en que la ley utiliza la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados para señalar el momento en que deberá actuar la administración o el sentido en el que debiera pronunciarse". (17)

El señalamiento que la doctrina realiza sobre el principio de legalidad y la discrecionalidad, afirman de que este último deberá realizarse en aras del bienestar de los administrados y no con fines políticos muy particulares como reiteradamente ocurre en el seno de nuestra Administración Pública, violentando así no solo el principio de legalidad que enuncia la doctrina, sino también el ordenamiento jurídico nicaragüense.

II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Aquellos métodos para desarrollar alguna actividad o cierta conducta en reiteradas ocasiones puede constituirse como un procedimiento, es por ello que el procedimiento Administrativo, como tal, goza de vital importancia dentro de los Recursos Administrativos, no solo por dar origen al Acto administrativo, sino también porque forma parte del Proceso que nace en la jurisdicción Contencioso Administrativo.

Según Cabanellas, en su Diccionario Jurídico dice: "**Procedimiento**, es el Modo de proceder en la justicia, actuación de trámites judiciales o administrativos; es decir, que es el conjunto de actos, diligencias y resoluciones que comprenden la iniciación, instrucción, desenvolvimiento, fallo y ejecución e una causa". (15)

Algunos autores coinciden al conceptuar procedimiento por ejemplo, el Dr. Cairo Manuel López dice: "Es aquello que regula las formas y requisitos previos (surgidos espontáneamente) que sirven de cause a los actos que tienden a la consecución de un fin determinado". (24)

De acuerdo a esta definición el Procedimiento desde el punto de vista Administrativo esta encaminado a llevar acabo ciertas actividades que se

desarrollan dentro de la Administración Pública, de una manera eficiente y eficaz, es decir de la manera más rápida y con el menor gasto posible, teniendo como consecuencia ahorro en el manejo de los recursos del Estado y satisfacción en corto tiempo de las pretensiones de los Administrados.

Para la existencia del Procedimiento deben cumplirse ciertos requisitos, tal como lo señala Jesús González Pérez, "es necesario a) Que cada uno de los Actos que lo integran conserven su individualidad; b) Que la conexión entre los Actos radique en la unidad del efecto jurídico, y c) Que los Actos estén vinculados causalmente entre sí de tal modo que cada uno suponga el anterior y el último a todos los anteriores, a la coordinación de estos Actos se llama Procedimiento" (20)

Distinción entre Proceso y Procedimiento:

Para otras ramas del Derecho la diferencia entre Proceso y Procedimiento seguramente no tiene gran importancia dado que los efectos que vayan a producir no tendrán variación alguna, sin embargo en el Derecho Administrativo efectivamente pueden causar severas confusiones ya que al interponer un Recurso Administrativo no estamos iniciando un Proceso, sino más bien un procedimiento Administrativo que tendrá como finalidad obtener una resolución, que puede confirmar, reformar total o parcialmente una resolución, dentro del Procedimiento Administrativo.

En el proceso, el Administrado no se confronta con la Administración Pública, si no que reclama, pero nunca llega a ser parte, por el contrario en el Procedimiento, llega a ser un integrante activo de cada una de las fases del Proceso, el Administrado constituye una de las partes y la Administración Pública la otra; al entrar en la vía de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, nace un verdadero litigio, entre las partes las cuales deberán atravesar por cada una de las fases del Proceso hasta obtener una sentencia

Esto no ocurre en el procedimiento Administrativo que se lleva a cabo en el Recurso Administrativo, donde lo que se crea es solamente la impugnación de lo que el Administrado considera lesiona sus derechos y que su evaluación estará a cargo de la Administración Pública, quien actuará como juez y parte.

Al respecto: "Briceño Sierra sostiene que el Proceso permite vincular a otros sujetos a la parte, pero que en el Procedimiento Administrativo los particulares intervienen como interesados, no como partes; el Proceso se forma con acciones y con reacciones y con la sucesión de instancias simples, considerando el Proceso como una serie de actos proyectivos" (4)

En conclusión: "El concepto de Procedimiento Administrativo se caracteriza por ser autónomo, formal, instrumental, dinámico y teleológico y sirve para el cumplimiento de una actividad estatal o no". (24)

La naturaleza del Procedimiento Administrativo lo confina a regular únicamente lo relativo a la actividad Administrativa, tanto para la creación de los Actos Administrativos, como para la impugnación de los mismos, a través de los Recursos Administrativos.

Definición de Procedimiento Administrativo: Según la Ley 350, Ley de lo Contencioso Administrativo, en su Art.2, inciso 13, lo define de la siguiente forma: “**Procedimiento Administrativo**, es el cause formal de la serie de Actos en que se debe concretar, la actuación Administrativa sujeta al derecho Administrativo para la consecución de un fin” (27)

Es necesario señalar que el procedimiento Administrativo solamente regula los Actos unilaterales y no así los bilaterales, es decir que el Procedimiento Administrativo solo interviene cuando los Actos que se produzcan tengan que ver con la Administración Pública y con un interés público, y no cuando en la producción del Acto Administrativo intervenga un interés privado. El Procedimiento Administrativo da origen al Acto Administrativo, quien a su vez, da paso al Recurso Administrativo, todo esto antes de que exista un Proceso Administrativo, el cual aparecerá de la consecuencia de una resolución que no satisfaga al particular que interpuso el Recurso Administrativo y que pretenda confrontar a la Administración Pública, de tal manera que el Procedimiento Administrativo existe por si mismo y el Proceso Administrativo aparece como una consecuencia de este.

III. ACTO ADMINISTRATIVO

Sabemos ya que la Administración Pública está sujeta a la Ley lo cual se denomina como el Principio de Legalidad que bien puede entonces decirse que es este hecho el que tutela la validez de los actos emanados de la Administración Pública, por otro lado hemos expuesto la importancia del Procedimiento Administrativo para la producción de estos actos administrativos, los cuales son los que posiblemente darán paso a los llamados recursos administrativos, siempre y cuando estos actos administrativos vayan a causar una lesión jurídica o una determinada inconformidad en el administrado, por tal razón la necesidad de abordar este apartado sobre el acto administrativo.

Acto Administrativo, es la decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones, toma la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas, así lo expresa en su Diccionario Jurídico, el señor Guillermo Cabanellas. (15)

Concepto: "El **Acto Administrativo**, puede definirse como un acto jurídico realizado por la administración con arreglo al derecho administrativo, pertenece por tanto genéricamente a la categoría de los actos jurídicos que como tantas otras, tiene su sede en la teoría general del derecho y no en un sector concreto del ordenamiento jurídico. Pero se especifica por una doble circunstancia: desde el punto de vista subjetivo, el acto administrativo lo realiza en todo caso

la administración y desde el punto de vista objetivo está sometido al derecho administrativo se dicta y se realiza de acuerdo a las formalidades establecidas en el procedimiento Administrativo". (17)

"El examen de las notas consignadas en el análisis de sus vertientes positiva y negativa nos permite profundizar en el contenido y alcance de la definición propuesta, que (17)

a) "Todo acto jurídico consiste en un hecho humano realizado por una voluntad consciente y exteriorizada que produce efectos jurídicos. Ahora bien, sin perjuicio de admitir que la mayoría de las veces en que los actos realizados por la administración conforme al derecho administrativo produce los señalados efectos integrados por declaraciones de voluntad, no se puede olvidar que este tipo de actuaciones administrativas, no es al único al que el derecho conecta la producción de efectos jurídicos, así por citar sólo algunos ejemplos podemos recordar las evidentes e importantes consecuencias que en muchas ocasiones derivan de la extensión de un certificado o la emisión del informe o dictamen de un órgano consultivo".

"Resulta por ello necesario de acuerdo con las premisas sentadas, admitir que un cien por ciento del sector doctrinal mantienen que el contenido del acto administrativo podrá estar integrado por una declaración de voluntad, por una manifestación de juicio, de deseo, de conocimiento, etc." (17)

b) "Examinando la cuestión, desde otro ángulo es de hacer notar que una declaración de voluntad producirá efectos jurídicos, será acto jurídico, tanto si tiene un destinatario o determinable y agota su eficacia en una sola aplicación, como sino ocurre así. Es decir, que cuando tiene carácter normativo no existe obstáculo, sino todo lo contrario, en calificar a los reglamentos de actos jurídicos. En consecuencia si en ellos concurren las otras dos notas expuestas, deberán ser considerados actos administrativos".

c) "En cambio no podrán considerarse actos administrativos las meras operaciones materiales o intelectuales realizadas por la administración, ya que si bien indirectamente pueden producir efectos jurídicos, por ejemplo el deber de indemnizar por los perjuicios ocasionados por una operación material, tales efectos no derivan de forma directa".

d) "Para que un acto sea administrativo es necesario ineludiblemente que lo realice la administración, es decir cualquiera de los entes públicos que dentro de esta se comprenden".

e) "A sensu contrario no serán actos administrativos".

I) Los actos políticos del gobierno.

II) Los actos materiales ejecutivos dictados por los poderes legislativos y judiciales.

III) Los actos de los administrados, aunque produzcan efectos jurídicos conforme al derecho administrativo, por ejemplo la toma de posesión por un funcionario de la plaza para la cual ha sido designado.

- f) "Finalmente para que un acto jurídico de la administración tenga naturaleza administrativa deberá estar regulado por el derecho administrativo". (17)

IV. RECURSO ADMINISTRATIVO

A) CONCEPTO:

Los tratadistas que han presentado estudios sobre Derecho Administrativo han realizado diferentes definiciones sobre Recurso Administrativo, tales como:

Para el Doctor Rafael Entrena Cuesta:

"El Recurso Administrativo puede definirse como un Acto con el que un sujeto legitimado pide a la Administración que revise una Resolución Administrativa o excepcionalmente un Acto, y se tramite dentro de los plazos con arreglo a las formalidades pertinentes". (17)

El Doctor Gabino Fraga al respecto nos expresa:

"Que el Recurso Administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un Acto Administrativo determinado. Para obtener en los términos legales de la autoridad Administrativa una revisión del propio Acto a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo". (18)

El Doctor Armando Rizo Oyanguren siguiendo a Gabino Fraga lo conceptualiza de la siguiente manera:

"Que los Recursos Administrativos son Actos de los Administrados mediante los que este pide a la propia Administración la anulación, la revocación o la reforma de un Acto suyo". (32)

En cuanto al concepto del Recurso Administrativo no existen diferencias substanciales, pues los autores coinciden en muchas de sus afirmaciones, así que podemos decir que, **Recurso Administrativo es:**

"Un medio de impugnación que está previsto en el ordenamiento jurídico de la nación, el cual tutela un Derecho que tiene el Administrado para concurrir ante la Administración Pública para que esta reforme, anule o revoque un Acto Administrativo que ha causado agravio al particular".

La Ley #350, Ley de regulación de lo Contencioso Administrativo en su Art.2, inciso 14, define Recursos, así:

"Llámesese recurso a todo medio que concede la ley procesal para la impugnación de las actuaciones o resoluciones a efecto de subsanar los errores de apreciación, de fondo o los vicios de forma en que se hubiere incurrido al dictarlos". (27)

B) IMPORTANCIA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

Todos aquellos Actos emanados de la Administración Pública deben estar fundamentados en la Legislación vigente en Nicaragua, es decir, que tienen que estar sustentados en Leyes específicas que regulen la materia. Pero, esto no siempre ocurre y existen casos donde la Administración Pública se ve involucrada en el mal manejo de la ley, ya sea por interpretaciones equivocadas de la misma, por exceso en el cumplimiento de sus funciones o por existir arbitrariedades en las actuaciones de los funcionarios encargados de aplicar la Ley. Lo cual evidentemente produce una violación, tanto para los derechos de los Administrados como para la Administración misma.

Afortunadamente los particulares se encuentran dotados de medios de impugnación por medio de los cuales pueden lograr la nulidad o reforma de los Actos dictados por la Administración Pública. Cuando el particular se encuentra ante una resolución de la Administración Pública mediante la cual se le ha lesionado un derecho deberá recurrir a los medios legales que le asisten para intentar la revocación, modificación o en su caso la nulidad del acto impugnado. este es pues el Recurso Administrativo, que algunos autores como Emilio Margain define como: "El medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar ante la Administración Pública los Actos y Resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación del ordenamiento aplicado o falta de aplicación a la disposición debida". (29)

El Recurso Administrativo en ningún momento da origen a una contienda legal, sino que únicamente permite la solución de la controversia planteada entre el particular y la Administración Pública.

Con la resolución dictada, de no obtener el particular una respuesta satisfactoria a sus pretensiones, podrá concurrir a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, para entonces si comenzar un litigio entre él y la Administración Pública, esto le permitirá al particular encontrarse en un plano de igualdad, pues no debemos olvidar que en el Recurso interpuesto la Administración Pública es juez y parte, pero durante el juicio Administrativo actúa únicamente como parte en el proceso.

Como en otras Ramas del Derecho, en el Derecho Administrativo encontramos ventajas y desventajas en la aplicación de la Ley. En primer lugar, podemos decir que el Recurso Administrativo es un medio eficaz de control de legalidad de la actuación de la autoridad Administrativa. Por otro lado, el Recurso permite a la autoridad Administrativa resolver sobre sus malas actuaciones sin que estas salgan a luz pública, pues es inconcebible la cantidad de resoluciones absurdas, dolosas o arbitrarias que son emitidas y que a su vez ponen en tela de juicio a la misma autoridad si fueran llevadas a un Tribunal.

El Recurso Administrativo es un medio de impugnación que le permite al administrado evitarse de un gasto, tanto en dinero como en tiempo, pues la

misma persona afectada puede representarse, ya que en el procedimiento a seguir no se maneja un tecnicismo desconocido al particular, sino que más bien es muy sencillo por carecer de requisitos formales, bastará con la exposición de motivos realizada por el afectado.

El recurso a su vez permite a la Administración Pública reconocer las deficiencias que contiene la Ley que aplica, pudiendo evitar que estas sean puestas al descubierto ante un Tribunal, por otra parte, al no ser el Recurso parte de un juicio, permite que la resolución más que legal, sea justa, algo que definitivamente no ocurriría en un litigio, ya que el Tribunal se apegaría a Derecho.

También al ser resueltas muchas de las inconformidades causadas por los Actos Administrativos, durante la impugnación a través de un Recurso evita un recargo en el trabajo que realizan los Tribunales permitiendo de esta forma mayor fluidez en la Administración de Justicia

El Recurso Administrativo constituye también la base del fundamento legal a utilizarse ante los Tribunales Administrativos, por ello es de suma necesidad que el particular logre evacuar las pruebas contundentes, pues no debe olvidarse que el Recurso constituye una oportunidad para que la Administración Pública corrija los errores cometidos o en su caso que reforme la resolución en perjuicio del particular.

Debemos afirmar que los Recursos Administrativos constituyen un presupuesto irrenunciable de la impugnación jurisdiccional y tienen que ser considerados con mucha atención, que bien puede ser un privilegio para la Administración Pública, pues ella debe examinar lo expuesto antes que un Tribunal y de esa forma acomodar la resolución de tal forma que al momento de confrontar al particular en los tribunales de lo Contencioso Administrativo inclinar a su favor el posible resultado, por otro lado al asegurar que es un presupuesto irrenunciable se refiere a que, primero deberá pasar por la vía administrativa de lo contrario el tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá rechazar la demanda.

Lo peor que puede ocurrir es que por los términos tan cortos que tiene el particular para impugnar el Acto, éste no lo haga quedando así la resolución firme y no poder atacarla, teniendo que acudir al Tribunal jurisdiccional de lo Contencioso Administrativo.

CAPITULO II

I. ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

La legislación Mexicana contempla dos tipos de elementos como son: Los Esenciales y Los Secundarios:

“**Los esenciales**, son aquellos que necesariamente deben presentarse para que se pueda originar el Recurso Administrativo, y **los secundarios**, son aquellos que aparecen una vez que surgió el Recurso Administrativo y que de no ser utilizados correctamente no hacen desaparecer el Recurso, sino que solamente obligan a reconsiderar la forma de cómo este fue interpuesto para cumplir con los supuestos de formalidad del Recurso”. (29)

Lógicamente es aceptable que para la interposición de un Recurso Administrativo primero debemos apoyarnos en el hecho de que nuestra legislación lo tenga contemplado, por otro lado para cumplir con el procedimiento Administrativo antes de llegar al Tribunal Administrativo, también es necesario utilizar el Recurso adecuado y expreso en nuestro ordenamiento jurídico, es decir que el Recurso es un presupuesto para la continuidad de los medios de impugnación Contencioso Administrativos.

Se puede considerar que una resolución Administrativa es definitiva cuando no admite revisión de oficio o cuando ya ha sido agotada la vía Administrativa, pues no debemos olvidarnos que los Actos declarativos de derechos cuando incurran en circunstancias que infrinjan manifiestamente la ley y en tal sentido lo haya dictaminado el mismo órgano Administrativo, la propia Administración Pública podría revisar la resolución sin que el particular haya sido notificado de esta.

Por otro lado la inexistencia de una resolución firme por parte de la Administración Pública desnaturaliza el origen del Recurso, es así que estas resoluciones deben reunir ciertos requisitos tales como: **a)** Que sea concreta. **b)** Que lesione un derecho objetivo. Y **c)** Que conste por escrito.

La resolución puede ser impugnada siempre y cuando esta afecte de una manera personal, concreta o aun cuando sea de carácter general e impersonal y aun más que esta se encuentre en un rango inferior a la ley, siempre y cuando afecte el interés público.

Otra característica es que el Acto Administrativo haya lesionado un interés aun cuando este no sea directamente legítimo, siempre y cuando cause algún efecto jurídico y afecte el interés público en general.

El Acto Administrativo deberá constar por escrito para garantizar su existencia y el particular deberá ser notificado de ésta, de no ocurrir esto el término para su impugnación no comenzará a correr.

Los términos o plazos para hacerse valer el derecho a la impugnación son necesarios, pues debe cumplirse con este requisito para cumplir con el procedimiento establecido, es así que es preciso que exista un plazo para la interposición del Recurso una vez conocido el Acto Administrativo, debe además cumplirse con un periodo donde se evacuarán las pruebas necesarias y un tiempo para el análisis y la nueva resolución

La autoridad ante quien se interpondrá el Recurso debe ser determinada para no caer en vicios que podrían acarrear atrasos en el reclamo efectuado, pues de acuerdo al tipo de Recurso será la autoridad a recurrir así sea el caso de un superior o una entidad especial como el mismo que emitió el Acto impugnado.

El momento en que empieza a correr el término es de mucha importancia ya que es evidente la necesidad de señalar que los plazos para impugnar el Acto no comienzan con la resolución definitiva, si no más bien al momento de que el particular fue notificado

La autoridad ante la cual se está recurriendo estará obligada a emitir una nueva resolución sobre el Acto impugnado así sea ésta anulándolo, reformándolo o emitiendo una nueva resolución que no necesariamente tendrá que parecerse a la primera, siempre y cuando no se separe del objeto del Acto.

Una vez que se hizo valer el Recurso se obtiene una resolución que no necesariamente favorecerá el interés del particular, este debe encontrarse en la libertad para acudir a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

La Legislación Nicaragüense señala que los requisitos para la admisión de un recurso son: **a)** Autoridad a quien va dirigido el Recurso. **b)** Nombre, apellido y domicilio del recurrente o del apoderado legal que lo represente, en cualquiera de los casos deberá presentarse la debida acreditación. **c)** Acto contra el que se recurre. **d)** Motivos que justifiquen la impugnación. **e)** Base legal. **f)** Elementos probatorios. **g)** Pretensión. **h)** Lugar para oír notificaciones. **i)** Lugar, fecha y firma.

La Corte Suprema de Justicia en el año 1986, dando continuidad a un proyecto denominado Curso de formación de técnicos en Derecho Judicial, elaboro un trabajo sobre Derecho Administrativo, a cargo del Doctor Marcos Aurelio Alveño, cuyo tema fue "**Temas de Derecho Administrativo**", en el cual se exponen los elementos del Recurso Administrativo, siendo estos elementos, los siguientes: (2)

- a) Debe existir un Acto Administrativo que afecte un interés o un derecho del particular.
- b) Que el medio legal se encuentre contenido en una norma de derecho Administrativo, estableciéndose allí un órgano competente para conocer del mismo.
- c) Que exista el plazo para interponerlo.
- d) La fijación de procedimiento para el trámite del Recurso al cual debe sujetarse la autoridad revisora, la que debe tener la competencia necesaria para emitir un nuevo pronunciamiento en cuanto al fondo del asunto.

II. REQUISITOS PARA LA ADMISION DE UN RECURSO ADMINISTRATIVO.

Estos requisitos pueden ser clasificados en: Esenciales y Formales:

Los esenciales, son aquellos que necesariamente deben formar parte del ordenamiento jurídico y su omisión al momento de interponer el Recurso dará como consecuencia que la Administración Pública no dé curso al reclamo

Los formales, son aquellos que si no son llenados por el particular al intentar el Recurso no provocarán la admisión del Recurso, incluso la misma autoridad Administrativa podrá mandar a que se subsane la omisión, sin embargo, esto podría traer como consecuencia una sentencia desfavorable al particular. (29)

LOS REQUISITOS ESENCIALES SON:

a) Que el escrito de interposición del Recurso este firmado por el afectado o por su representante legal y que se haya presentado durante los términos correspondientes.

Es importante señalar que aun cuando los Recursos Administrativos no están plagados de requisitos formales para su admisión y más bien representan una manera sencilla para impugnar resoluciones injustas por parte de la

Administración pública no significa que carezcan totalmente de formalidades, es así que estos deberán cumplir con un mínimo de formalismo, de tal forma que deberá interponerse por escrito y en tiempo, aun cuando esté redactado sin hacer uso de términos legales. Y deberá hacerse dentro del término que la ley expresa.

REQUISITOS FORMALES:

- a) El escrito en su expresión de agravio deberá ser claro y deberá abordar con precisión lo que se pretende.
- b) El escrito deberá contener una estructura lógica para la mayor comprensión de la autoridad que lo conocerá.

Aun cuando el escrito se haga con puño y letra del mismo recurrente y sin asesoría de un experto este deberá contener con claridad cuál es el Derecho que el recurrente cree que le asiste y que le fue violentado, por otro lado también deberá contener la petición que deberá ajustarse al tipo de Recurso así sea la reforma del Acto o la nulidad del mismo solicitando una nueva resolución.

El escrito deberá contener una estructura lógica en su presentación para que la autoridad que lo deba conocer logre entender de la mejor forma posible la solicitud del recurrente.

Esta estructura ha sido planteada por algunos autores, entre ellos Emilio Margain, quien de acuerdo a la legislación Mexicana lo estructura de la siguiente forma:

I) Quién promueve.

II) Señalamiento de la autoridad responsable; quien emitió la resolución que se impugna.

III) Qué se impugna: la cita de la resolución que se reclama.

IV) Exposición de los antecedentes que culminaron con la emisión de la resolución: (relación de hechos).

V) Que se funde la pretensión: la cita del derecho que apoya la inconformidad.

VI) Ofrecimiento de las pruebas que demuestren la ilegalidad de la resolución, salvo que se trate de un punto de Derecho.

Por su parte Rafael Entrena Cuesta, nos presenta de acuerdo a la legislación Española la siguiente estructura (17)

I) El nombre y domicilio del recurrente a efectos de notificación.

II) El Acto que se recurre y la razón de su impugnación.

III) Lugar, fecha y firma.

IV) Las demás particularidades exigidas en sus caso con las disposiciones especiales.

Tomando como punto de referencia estas estructuras se puede organizar de la siguiente manera.

- a) Nombre y domicilio del recurrente a efectos de notificaciones.
- b) Señalamiento de la autoridad responsable que emitió el Acto.
- c) El Acto que se recurre y la razón de su impugnación.
- d) Relación de hechos.
- e) Fundamento de la pretensión.
- f) Presentación de los medios de prueba.
- g) Autoridad (Institución o dependencia) a la que se dirige.
- h) Lugar, fecha y firma del recurrente.

De no cumplirse con esta forma, la autoridad que conozca podría confundirse y perjudicar en la nueva resolución al particular. Con todo lo expuesto es fácil deducir los presupuestos para la improcedencia de los Recursos presupuestales, tomando en cuenta la legislación Nicaragüense, tales como: la inexistencia de una resolución de la Administración Pública y que además sea firme, que no esté contemplado dentro del ordenamiento jurídico, que no cause una lesión a los derechos o intereses del particular y que puedan afectar el interés Público, por todo esto la presentación de un Recurso no tendría asidero legal, por lo tanto sería descartada la impugnación.

III. RESOLUCION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

La resolución que se obtenga de un Recurso Administrativo deberá estar correctamente fundamentada en el análisis de las pruebas y las causales que motivaron la expresión de agravio del recurrente.

En el caso de que la expresión de agravio haya sido fundada en diferentes causales de ilegalidad en las cuales incurrió la Administración Pública, bastará con que esta se pronuncie en una sola de las causales para que se acepte la ilegalidad de los otros puntos siempre y cuando los puntos restantes tuvieren un nexo directo con el punto sobre el cual se falló.

Esto quiere decir, que si por ejemplo, el recurrente expusiera como primer agravio la incompetencia de la autoridad que emitió el Acto y como segundo agravio, falta de fundamentación, entonces solamente sería necesario, fallar a favor del primer agravio y este a su vez anularía el segundo.

Cualquiera que sea la forma en la cual se falle deberá existir una resolución por parte de la Administración Pública, que ponga fin al Recurso.

Esta resolución bien podría ser:

a) Desecharla por improcedente.

- b) Confirmar el Acto impugnado.
- c) Mandar a reponer el procedimiento Administrativo.
- d) Dejando sin efecto el Acto impugnado.
- e) Modificar el Acto o dictar uno nuevo que lo sustituya.

"Los Recursos Administrativos con la nueva resolución deberán concluir, sin embargo se pueden dividir en dos formas en las cuales se puede concluir con los Recursos, una de ellas es la: Que tiene lugar cuando el Recurso concluye con una resolución Administrativa expresa que puede ser favorable o desfavorable a la pretensión del recurrente, o bien es la que se produce por una resolución tacita por parte del órgano Administrativo. La que se opera por el silencio de la Administración y conforma a las normas que determinan la obligación de pronunciarse, se otorga a dicho silencio el valor de una resolución" (32)

En la legislación Nicaragüense el Silencio Administrativo tiene carácter positivo, es decir, que cuando la Administración Pública no falle, se entenderá por resultado favorable al Administrado.

IV. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

"En su más amplio sentido el termino de silencio administrativo agrupa cualquier supuesto de inactividad, bien sea de la administración pública o bien sea del administrado en sus relaciones con la administración. De admitir este concepto tendríamos que estudiar bajo esta rubrica la inactividad formal de la administración y la inactividad material de la misma, igualmente habria de tratarse aquí de la mal llamada caducidad del procedimiento administrativo, esto es de la extinción del procedimiento administrativo del particular que la inició". (30)

"En un sentido intermedio, aunque todavía bastante comprensivo, se habla de silencio administrativo para referirse sólo a la inactividad formal de la administración, dejando fuera los supuestos de inactividad material de la administración, así como aquellos otros de inactividad del particular". (30)

Es claro que en este sentido la expresión silencio administrativo abarca no sólo las relaciones particular administración, sino también las relaciones entre distintas administraciones públicas o entre órganos distintos de una misma administración.

“Por último en su más estricta acepción, el término silencio administrativo se aplica a las peticiones de primera o ulterior decisión dirigidas por el particular a la administración”

“El silencio administrativo lo definimos pues como una ficción que la ley establece en beneficio del particular en virtud de la cual se considera estimada (silencio positivo) o desestimada (silencio negativo) la petición dirigida por éste a la administración”.

Silencio negativo: El efecto atribuido por ley al hecho de resolver en un determinado plazo, es la desestimación de la petición.

Silencio positivo: La inactividad formal de la administración se valora por la ley en sentido estimatorio de la pretensión deducida, contra esta figura se han esgrimido entre otras, los siguientes argumentos:

- I) Peligrosidad: Puede acarrear graves perjuicios a la administración, pues bastara en muchos casos la negligencia del funcionario para que pretensiones tal vez desmesuradas sean estimadas.
- II) Inutilidad: Su eficacia práctica es dudosa, ya que producido el silencio con efecto positivo, cómo será posible obligar a la administración pública a que ejecute dicho acto administrativo presunto.

Sin embargo, a pesar de estas objeciones hay que reconocer que ofrece serias ventajas en los supuestos de licencias, aprobaciones o autorizaciones, esta clasificación es por otra parte la más importante, pues con razón se ha dicho que el silencio positivo y negativo, son instituciones esencialmente diversas, pese a utilizar ambas la técnica formal común de la presunción legal, realizada sobre un transcurso de tiempo sin que la administración resuelva. (30)

La forma anormal para concluir con el Recurso Administrativo es: La renuncia, el Desistimiento y la caducidad de la instancia Administrativa.

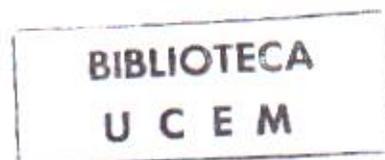
El Desistimiento y la Renuncia son modos anormales de la terminación del procedimiento y por lo tanto de los Recursos, que tienen en común, el apartamiento voluntario del interesado de la acción inicialmente emprendida, aunque se diferencien entre sí en razón del concreto alcance dado a ese apartamiento por quien lo realiza

"En el caso del desistimiento, el abandono se refiere única y exclusivamente al concreto que puede asistir al interesado y que este podrá ejercer, si le conviene más adelante en otro procedimiento distinto, la renuncia en cambio se refiere a los derechos mismos, de los que se hace dejación expresa, de forma que ya no podrán ser ejercidos en el futuro". (32)

Para que el desistimiento y la renuncia puedan producir algún efecto, primero deberán ser admitidos por la Administración Pública, quien de no hacerlo, no

podrán estas formas de conclusión del procedimiento operar, por otro lado es importante señalar que tanto la renuncia como el desistimiento podrán ser utilizados por el recurrente en cualquier momento antes de la nueva resolución.

La Caducidad es aun más difícil que opere dentro del procedimiento Administrativo, porque en esta rama del Derecho siempre se expone el interés público y la Administración pública está obligada por el ordenamiento jurídico a impulsar el procedimiento y a resolver sobre el reclamo planteado por el particular.



V. RECOMENDACIONES AL INTENTARSE UN RECURSO

ADMINISTRATIVO.

Dado que la mayoría de los Recursos Administrativos no son interpuestos por abogados, es necesario realizar algunas recomendaciones que serán de mucha utilidad:

- En primer lugar, hay que asegurarse de su existencia en nuestra legislación y que el Recurso sea aplicable a la dependencia Administrativa ante la cual se tratará de impugnar el Acto.
- Por otro lado, es de suma importancia tener cuidado con el término que se tiene para hacer uso del reclamo, término que comenzará correr a partir de efectuada la notificación del Acto Administrativo.
- Cuando se haga uso del Recurso Administrativo, es imprescindible para tener éxito, que el particular realice el reclamo tal cual estuviera realizándolo ante un Tribunal.
- Es necesario revisar también la competencia y la jurisdicción de la autoridad administrativa que dictó el Acto a impugnar.
- Al momento de presentar el escrito de expresión de agravio debe tenerse el cuidado de hacerlo ante la autoridad que la ley señale para tal efecto.

Hay que tener cuidado y verificar que la supuesta causal de ilegalidad en la que se fundara el reclamo esté debidamente tutelada por nuestro ordenamiento jurídico.

CAPITULO III

I. CLASES DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

“La doctrina expone la existencia de tres tipos o categorías distintas de Recursos: ordinarios, extraordinarios y especiales”

a) “**Los Recursos Ordinarios** pueden proceder contra cualquier tipo de resoluciones a menos que haya una delegación expresa de la ley, estos Recursos ordinarios pueden fundarse en cualquier causal de violaciones al ordenamiento jurídico vigente. Bajo esta categoría se incluye el Recurso de Reposición y el Recurso de Apelación o Alzada”. (32)

b) “**Los Recursos Extraordinarios** solamente proceden en lo expresamente dispuesto en el ordenamiento jurídico y deberán ser fundamentados en las causales que directamente señale la ley. Su tipo es el Recurso de Revisión”. (32)

c) “**Los Recursos Especiales** es más frecuente encontrarlos en materia tributaria y poseen la particularidad de que se pueden interponer ante cualquier tipo de resoluciones, esto al igual que los Recursos ordinarios, pero siempre y cuando el ordenamiento legal lo permita”. (32)

I) **El Recurso de Reposición:** Este es el que se interpone ante el mismo órgano que dictó el Acto Impugnado, normalmente como trámite previo a la objeción de dicho Acto ante la vía contenciosa. El Recurso de Reposición unas veces tiene carácter ordinario y otras veces tiene carácter especial.

"Tendrá carácter ordinario como medio que agote la vía gubernativa", es decir que podrá fundamentarse en cualquier resolución Administrativa que no esté señalada para ser impugnada por un Recurso en concreto. El Recurso de Reposición se admite contra Actos que no agoten la vía gubernativa". En este caso solamente podrá ser interpuesto cuando el ordenamiento jurídico lo señale taxativamente

II) **El Recurso de Apelación o Alzada:** "El Recurso de apelación o alzada es aquel que se interpone ante el superior jerárquico que dictó el Acto Administrativo".

Puesto que este Recurso tiene carácter de ordinario puede interponerse ante el superior jerárquico de la autoridad que haya emitido cualquier tipo de resolución Administrativa salvo señalamiento expreso por la ley. Por otro lado la conclusión del Recurso de apelación o alzada, o Recurso jerárquico pondrá fin a la vía Administrativa y dará paso a la vía jurisdiccional, es decir al proceso contencioso Administrativo.

III) El Recurso de Revisión: "Este Recurso es el que se interpone contra Actos firmes, ante el Ministro competente basándose en los motivos tasados en el derecho positivo". Este Recurso está clasificado como extraordinario, pues es el que le brinda mayor fortaleza al principio de legalidad, a la actuación de la Administración Pública.

Este Recurso podría fundamentarse en:

a) Que al dictar el Acto se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al documento.

b) Que aparezcan documentos de valor especial para la resolución del asunto, ignorado al dictarse resolución o de imposible incorporación entonces al expediente.

c) Que en la resolución hayan fluido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme anterior o posterior a aquella resolución siempre que en el primer paso el interesado desconociera la declaración de falsedad.

d) Que la resolución se hubiere dictado como consecuencia de prevancación, violencia u otra maquinación fraudulenta y se haya declarado así en virtud de sentencia firme judicial.

"Los Recursos especiales por su parte, bien pueden ser el de Reposición y el de Apelación o Alzada según que se haga valer ante la misma autoridad que dictó el Acto o ante el superior jerárquico."

La Corte Suprema de Justicia en su división de proyectos en el año de mil novecientos ochenta y seis elaboró un trabajo denominado temas de Derecho Administrativo, sobre la clasificación de los Recursos Administrativos; clasificándolos de la siguiente forma: (2)

I) **Recurso de Reconsideración o Reposición:** Es aquel que se interpone ante la misma autoridad que dictó el Acto que se impugna, de donde se infiere que es el primero que en escala jerárquica se interpone.

II) **El Recurso Jerárquico (Apelación):** Este se interpone ante el superior jerárquico de aquel funcionario que dictó el Acto Administrativo. Esto es posible por la competencia que tiene el superior jerárquico de las actuaciones de los funcionarios que se encuentren subordinados a su autoridad.

III) **El Recurso de Apelación o Alzada:** Es aquel que se plantea ante un órgano que no ejerce funciones jerárquicas sobre el órgano que dictó el Acto y que actúa con carácter de contralor Administrativo para aquellos órganos de la organización descentralizada. Este es aplicable a aquellos órganos Administrativos que se encuentran descentralizados y que sus actuaciones serán conocidas por un órgano o dependencia especial.

IV) **El Recurso de Queja:** Se trata de un Recurso que tiene por objeto lograr la admisión del Recurso jerárquico cuando este ha sido denegado y se interpone ante el superior jerárquico que hubiera correspondido resolver el mismo. (2)

II. RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Hasta ahora hemos abordado el tema de los Recursos Administrativos desde una posición doctrinal, con el objeto de enriquecer y sustanciar el análisis del procedimiento de los Recursos Administrativos que se interponen ante las instituciones: D.G I y D.G.A.

En la Ley No.290, "Ley de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo" se regula lo relativo a los Recursos Administrativos a interponerse ante los entes centralizados (Ministerios) y los entes descentralizados, todo esto regulado a partir del Art.39 al 46, del capítulo IV. (26)

Los Entes Descentralizados es una forma de organización administrativa en la cual se confiere a través de una Ley a un órgano, autonomía técnica y Administrativa para ejercer determinada competencia. Poseen patrimonio propio y personalidad jurídica existiendo control por parte del Presidente de la República o del Ministerio al cual están vinculados.

Los Entes Centralizados son aquellos que no tienen patrimonio propio, tampoco poseen personería jurídica, ni ningún tipo de autonomía, esta es una forma de organización administrativa jerarquizada donde un conjunto de órganos se estructuran uno con respecto a otros, de arriba hacia abajo, formando una unidad que se logra y se mantiene en virtud de determinaciones del Presidente de la República.

Dentro del estudio de los Recursos Administrativos en materia Administrativa que se pueden interponer ante las instituciones del Estado, se dividen en dos grupos, sin perjuicio del hecho que los Recursos a interponerse son los mismos en ambos casos, el primero, esta conformado por los Ministerios del Estado y el segundo, por los Entes descentralizados.

I) Entes Centralizados, son: Ministerio de Gobernación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Ministerio Agropecuario y Forestal, Ministerio de Transporte e Infraestructura, Ministerio de Salud, Ministerio del Trabajo, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, Y Ministerio de la Familia.

II) Entes Descentralizados, son:

1) Presidencia de la República:

a) Banco Central de Nicaragua, Financiera Nicaragüense de Inversiones, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

b) Fondo de Inversión Social de Emergencia.

c) Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.

d) Instituto Nicaragüense de Energía.

e) Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados.

- f) Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos.
 - g) Instituto Nicaragüense de Seguridad Social.
 - h) Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros
 - i) Procuraduría General de Justicia
 - j) Instituto de Desarrollo Rural.
 - k) Instituto de Vivienda Urbana y Rural.
- 2) Ministerio de Gobernación:
- a) Instituto de Seguridad Social y Desarrollo Humano del Ministerio de Gobernación
- 3) Ministerio de Fomento, Industria y Comercio:
- a) Instituto Nicaragüense de Apoyo a la pequeña y mediana empresa
 - b) Instituto Nicaragüense de Turismo
- 4) Ministerio de Educación, Cultura y Deporte:
- a) Instituto Nicaragüense de Cultura
 - b) Instituto Nicaragüense de la Juventud y el Deporte.
- 5) Ministerio Agropecuario y Forestal:
- a) Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria
 - b) Instituto Nacional Forestal.

6) Ministerio del Trabajo

a) Instituto Nacional Tecnológico.

7) Ministerio de la Familia:

a) Instituto Nicaragüense de la Mujer.

Según la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, Ley 290 y su respectivo Reglamento, en el Art.39, establece el **Recurso de Revisión** en la vía Administrativa a favor de aquellos Ciudadanos cuyos derechos se consideren perjudicados por los Actos emanados de los Ministerios y Entes a los cuales se refiere la Ley. El cual debe interponerse en el término de 15 días hábiles a partir del día siguiente de la notificación del acto. El escrito de interposición deberá expresar el nombre y domicilio del recurrente, acto contra el cual se recurre, motivos de la impugnación y lugar para notificaciones (Art.40). Siendo el órgano competente para conocer del Recurso, el responsable del acto (Art.41). Y se resolverá en un término de 20 días a partir de la interposición del mismo Art.42.

También podrá hacerse uso del **Recurso de Apelación** en aquellos casos donde el Administrado haya interpuesto el Recurso de Revisión, pero que aun se siente agraviado con la nueva resolución, para que éste pueda continuar en la vía Administrativa ante el superior jerárquico del funcionario que emitió la resolución (Art. 44). Este Recurso se interpondrá ante el mismo órgano o el mismo funcionario que conoció el recurso de revisión en un término de 6 días a

partir de notificada la nueva resolución, este funcionario tendrá un plazo de 10 días para remitir el Recurso junto con su informe al superior jerárquico.

El escrito de Interposición deberá contener: Autoridad a quien va dirigida, nombre y domicilio del recurrente, acto sobre el que se recurre (en este caso se hace referencia a la resolución del Recurso de Revisión, expresión de agravio, lugar, fecha y firma del recurrente.

El Recurso de Apelación se resolverá en un término de 30 días, a partir de su interposición, agotándose así la vía Administrativa y legitimará al agraviado a hacer uso del Recurso de Amparo, mientras no esté en vigencia la Ley de procedimientos de lo Contencioso Administrativo (Art. 45).

El procedimiento para la interposición de los Recursos será el mismo para los Ministerios de Estado, como para los Entes del Gobierno.

III. RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA TRIBUTARIA

En materia Administrativa el administrado también se puede llamar particular, pero en derecho tributario se le denomina Contribuyente, por el aporte que estos realizan para la nación con el pago de impuestos. Los Contribuyentes que se ven afectados con una resolución que consideran injusta y que afecta sus intereses, por parte de la Dirección General de Ingresos (D.G.I.) o por la Dirección General de Aduanas (D.G.A.), también podrán hacer uso de los Recursos Administrativos para impugnar Actos emanados de estos entes del Estado.

Es oportuno señalar que si bien es cierto que los Recursos Administrativos constituyen una carga para el contribuyente por tener que agotar la vía Administrativa, como primera instancia antes de pasar a los tribunales de lo contencioso Administrativo, el Recurso constituye un medio de defensa muy importante. Por un lado, permite que la Administración Pública reconozca los errores cometidos por sus funcionarios y los repare, también evita que el contribuyente tenga que ver directamente a un juicio que tardaría mucho tiempo y sería muy costoso. Los Recursos en materia Tributaria se dividen y se interponen ante dos dependencias diferentes, que son:

- I) Los Recursos Administrativos que se interponen ante la Dirección General de Ingresos.
- II) Los Recursos Administrativos que se interponen ante la Dirección General de Servicios Aduaneros.

CAPITULO IV

I. RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE SE INTERPONEN ANTE LA DIRECCION GENERAL DE INGRESOS

El 29 de Junio de 1957, en la Gaceta, Diario Oficial No.144, fue publicada la creación de la Dirección General de Ingresos bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta ley creadora de la Dirección General de Ingresos del año de 1957, fue reformada por la Ley No.339, Ley creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y de reforma a la Ley creadora de la Dirección General de Ingresos publicada en la Gaceta, Diario Oficial del 6 de Abril del año 2000.

La Dirección General de Ingresos tendría a su cargo la administración de los ingresos tributarios y las relaciones jurídicas derivadas de ellos, así como los otros ingresos no tributarios que se regulen a favor del estado, exceptuando los tributos aduaneros, municipales y las contribuciones de seguridad social, que se rigen por sus leyes específicas.

En el año de 1997, la Dirección General de Ingresos creó la disposición administrativa No 2-97, del 24 de Enero, con el fin de establecer el Comité de supervisión de fiscalización

Este comité fue creado con el fin de supervisar las actuaciones de los auditores que pudieren perjudicar los intereses de los Contribuyentes por reparos, ajustes, notificaciones o inclusive el cierre de negocios. Esta supervisión se lleva a cabo antes de que se emitan las resoluciones de parte de los auditores y por supuesto que es efectuada en la misma Dirección General de Ingresos por lo que se puede afirmar que la Dirección General de Ingresos se revisa así misma su actuación, para evitar emitir resoluciones que no se apeguen a derecho.

Todo esto hace parecer que todas las resoluciones emanadas de la Dirección General de Ingresos están dentro del marco de la legalidad y de justicia, pero la realidad demuestra que nadie debe ser juez en sus propios asuntos.

Así que el comité de supervisión de fiscalización estaría juzgando a la misma dependencia a la que pertenece y en un país donde la legalidad de la Administración Pública se garantiza únicamente a través de la impugnación de los Actos que ella emite, no se puede creer que la D.G.I. no emitirá Actos que en ningún momento puedan afectar a los Contribuyentes.

La reforma a la Ley creadora de la Dirección General de Ingresos clasifica los Recursos Administrativos en tres: **a)** El de Reposición o Reclamo, **b)** El de Revisión y **c)** El de Apelación, este último deberá interponerse ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, siguiéndose para su trámite lo

aplicable al mismo procedimiento y condiciones establecidas en la ley complementaria y reglamentaria del Impuesto sobre la Renta (I.R.) en su título IX, Gaceta, Diario Oficial No.59 del 12 de Marzo de 1953, Art.73, donde se reconoce el Recurso de Hecho.

a) El Recurso de Reposición o de Reclamo ante la D.G.I.

La naturaleza jurídica de este recurso la encontramos en el Art.26 de la reforma a la Ley creadora de la Dirección General de Ingresos, publicada en la Gaceta Diario Oficial No 69, del 6 de Abril del 2000, "De todas las resoluciones referentes a la determinación y liquidación de los impuestos o a las sanciones respectivas, podrá pedirse recurso de reposición ante la autoridad que emitió la resolución en el término de 8 días después de notificado el contribuyente, pasados 30 días de haberse interpuesto el recurso, si la autoridad recurrida no hubiese resuelto se considerara que la resolución es a favor del contribuyente. Si la resolución es negativa podrá interponerse el recurso de revisión ante el Director General".

Contenido del escrito de Interposición del Recurso: El escrito de interposición del Recurso deberá ser presentado por el agraviado o por su representante legal, ante la autoridad que emitió el Acto, esto mismo es aplicable para aquellos terceros perjudicados. El escrito de interposición del Recurso deberá contener:

a) Autoridad ante quien va dirigido el Recurso. b) Nombre, apellido y domicilio del recurrente o del apoderado legal que lo represente, en cualquiera de los casos deberá presentarse la debida acreditación, que deberá ser un poder especial como el que se utiliza para interponer el Amparo. c) Acto contra el que se recurre. d) Motivos que justifiquen la impugnación (causal de ilegalidad en la que se fundamenta). e) Base legal. f) Elementos probatorios. g) La petición (pretensión). h) Lugar para oír notificaciones. i) Lugar, fecha y firma.

b) El Recurso de Revisión:

La naturaleza jurídica del Recurso de Revisión en materia tributaria lo encontramos en la Reforma a la Ley creadora de la Dirección General de Ingresos, en su Art. 27, que dice: "De todas las resoluciones dictadas para resolver recursos de reposición o reclamo, podrá pedirse **revisión** ante el Director General de la D.G.I. quien conocerá íntegramente el asunto, dando lugar también a los alegatos planteados por el contribuyente, sobre que le asiste la razón y también le permitirá presentar las pruebas que lo respalden.

El recurso se interpondrá en el término de 8 días después de notificado el contribuyente. Pasado 45 días de haberse interpuesto el recurso, si el Director General no hubiese resuelto se considerara que la resolución es a favor del contribuyente, aplicándose ahí el principio del silencio positivo. Si la resolución es negativa podrá apelarse dentro del término de 15 días a partir de la notificación".

para que el Contribuyente recurra de apelación. La interposición del Recurso de Revisión no suspende la ejecución del Acto Administrativo.

c) Recurso de Apelación:

Según la reforma a la Ley creadora de la Dirección General de Ingresos en su Art 28, que dice: "De toda resolución del Director General de Ingresos podrá **Apelarse ante la Asesoría del Ministerio de Hacienda y Crédito Público**. El Recurso de Apelación se fundamenta en el principio de jerarquía, el término para apelar será de 15 días a partir de la notificación de la resolución recurrida, siguiéndose para tramitarla el mismo procedimiento y condiciones establecidas en el título IX del reglamento de la ley del impuesto sobre la renta. Publicado en la Gaceta, No.59 del 12 de Marzo de 1953. La apelación deberá interponerse, ante el Director General de Ingresos quien deberá remitirla con un informe por escrito a la asesoría jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien deberá resolver el fondo del asunto en un término de 90 días, tiempo después del cual no existe resolución alguna. Las partes podrán recurrir de amparo en la vía jurisdiccional". Este recurso pondrá fin a la vía Administrativa.

"La asesoría del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, podrá imponer costas a favor del beneficiado en su resolución, en un monto no mayor del diez por ciento del monto reclamado".

Segun el titulo IX del Reglamento a la Ley del Impuesto sobre la Renta, en el capitulo que se refiere a la revisión y la apelación en su Art.68 dice que: "A contar el dia siguiente de su respectiva notificación cada contribuyente tendra el término de 8 dias para exponer lo que tenga a bien ante la oficina del I.R. y pedir que esta revise el fallo que dicto; a partir de la expiración del término a que se refiere, se haya o no revisado el fallo de la Dirección, el contribuyente tendrá el término de 15 dias para apelar".

Plazos de Interposición y resolución de este recurso: Segun el Art.28 del Reglamento, el plazo para la interposición de este recurso será de 15 dias hábiles posterior a la notificación de la resolución del recurso de revisión, después del conocimiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Publico, este Ministerio tendrá un plazo de 90 dias, tiempo después del cual en caso que no exista resolución alguna, las partes podrán recurrir de amparo en la via jurisdiccional, es decir, que el Silencio Administrativo opera en este caso con un valor negativo o desestimando la pretensión del recurrente, el valor que posee el silencio Administrativo en esta instancia se encuentra contrapuesto, con los preceptos del Silencio Administrativo (positivo) que se tiene en el resto del ordenamiento juridico de la nación en lo relativo al derecho Administrativo.

Condiciones para el Trámite de los Recursos: La Dirección General de Ingresos no tramitará los recursos de apelación si antes el contribuyente no otorga una fianza solidaria ante la Dirección General de Ingresos por el 50% del monto del objeto del reclamo, esto segun el Art 29 de esta ley, creando una

Con la presentación del escrito deben adjuntarse los documentos que legitimen el derecho del contribuyente, tales documentos serán: **a)** Resolución del Recurso de Revisión. **b)** Si operó el silencio Administrativo, la copia del escrito de interposición del Recurso de Revisión.

Una vez que el contribuyente haya interpuesto el Recurso de Apelación deberá cumplir con las garantías que manda la ley, que son: **a)** Otorgar fianza solidaria del 50% de lo adeudado a la Dirección General de Ingresos. **b)** Pago del Impuesto sobre la Renta.

La legislación nicaragüense en materia tributaria aplicable a la interposición de los Recursos Administrativos se acoge al principio de Solve et Repete (Paga y después reclama). Una de las dos ventajas o garantías con que cuenta la administración frente a los obligados, es el hecho en la que sus actos se presumen legales y legítimos, por tanto desde el mismo momento en que se perfeccionan pueden hacerse ejecutar, independientemente de las reservas, objeciones u oposiciones de los destinatarios del acto.

Estas consideraciones de vigencia específica, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia administrativa se aplican sin discusión en el orden tributario. El contribuyente inconforme por lo dispuesto por el Ente público, que lo obliga a pagar determinada cantidad, debe pagar o afianzar previamente lo exigido, para poder discutir la legalidad del título que el sujeto activo de la obligación

tributaria esgrime contra el, so pena de inadmisibilidad del recurso y requisito sin el cual no se dará trámite a la apelación. Cuando el contribuyente haya efectuado los pagos correspondientes, deberá presentar los recibos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que el Director General de Ingresos remita el caso a la Asesoría jurídica de este Ministerio

El problema se presenta cuando el Contribuyente no puede cumplir con los requisitos que la ley exige, porque quedará en total indefensión, pues pasados los 8 días que tiene para hacerlo el Director General de Ingresos decretará desierto el Recurso, lo que pondrá fin a la vía Administrativa, esto según el Art. 72 de la ley del Impuesto sobre la Renta

Cuando la Dirección General de Ingresos declare desierto el Recurso de Apelación, el Contribuyente podrá presentarse ante la junta de apelaciones de esa misma dependencia exponiendo los hechos, esta a su vez pedirá un informe y mandará a arrastrar los antecedentes para resolver sobre si debe o no tramitarse la alzada o recurso jerárquico, según el Art. 73 del Impuesto sobre la Renta.

Según el Art. 74 del Impuesto sobre la Renta, el apelante tendrá un término de 5 días hábiles para expresar agravio, una vez admitido el Recurso, este escrito deberá contener puntos de hechos y de derecho, de no ser así será declarado desierto el Recurso. Dentro de este término las autoridades fiscales podrán

adherirse a la causa, en cualquier parte en que se encuentre el procedimiento y debiera continuarlo en ese estado en el cual tomo parte.

El escrito deberá contener las pruebas necesarias, así como los recibos de pago de la garantía del Impuesto sobre la Renta y el depósito de la fianza solidaria del 50% de lo adeudado, el término de pruebas será de 8 días, pero podría extenderse a 10 días si las pruebas estuviesen fuera de Managua y hasta por tres meses si estas estuvieran fuera del país. Tanto el fisco como el Contribuyente tendrán un plazo de tres días para los alegatos de lo que tengan a bien, pero solamente sobre puntos de hecho.

El Tribunal de la Junta de Apelaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendrá un plazo de 15 días para dictar una resolución, la cual podría ser: a) Que falle a favor del Contribuyente y se exonere del pago. b) Se falle parcialmente a favor del Contribuyente, entonces el pago del 50% se le acreditará a la cuenta, según los Arts. 76 y 77 del Impuesto sobre la Renta. c) Fallo en contra del Contribuyente, entonces debiera pagar el monto total.

En el caso de las resoluciones del Director General de Ingresos sobre el cierre de local y multas, podrá interponerse el Recurso de Apelación ante una Comisión Especial de tres personas creada para tal fin por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El plazo para apelar será de 3 días hábiles a partir de la notificación anterior, el Recurso de Apelación será admitido sólo en su

efecto devolutivo y deberá ser resuelto por la Comisión Especial dentro de un término de 5 días hábiles después de interponer el Recurso, esta Comisión emitirá una resolución con carácter definitivo.

RECURSO DE HECHO:

Según la Ley Complementaria y Reglamentaria del Impuesto sobre la Renta en su Art.73, el **Recurso de Hecho** debe interponerse ante el Tribunal de Apelaciones, cuando el Director General de Ingresos no admitió el Recurso de Apelación, siempre y cuando no haya sido por no pago de las garantías por parte del Contribuyente.

Como está señalado al inicio de este trabajo sobre los Recursos Administrativos, cuando el Derecho Administrativo no pueda regular ciertas situaciones, entonces bien podrá hacer uso del derecho común, de tal forma que la Ley creadora de la Dirección General de Ingresos en su Art.9 nos envía al Código de Procedimiento Civil para utilizar supletoriamente la tramitación del Recurso de Hecho (8)

El Contribuyente deberá pedir copia de todo lo actuado dentro del tercer día posterior a la negativa del Director General de Ingresos de admitir el Recurso de Apelación, de acuerdo con el Art. 477 Pr.- Como el Contribuyente deberá presentar copia de todo lo actuado, la Ley de lo Contencioso Administrativo en su Art 60 resuelve este problema, ya que para los traslados no será necesario

que el demandante lleve las copias, sino que el tribunal pedirá a la parte responsable del acto envíe el expediente. Dicho artículo dice: "Publicada la demanda, la sala respectiva del tribunal, dentro del tercer día requerirá a los funcionarios responsables del acto impugnado para que le envíe el expediente Administrativo completo..." (8)

Estas copias deberán ser de: la interposición del Recurso de Apelación, sobre la negativa de aceptar el Recurso y de todo el expediente desde la interposición del Recurso de Revisión, también deberán presentarse los escritos con las pruebas de hecho y de derecho que asisten al Contribuyente según el Art. 478 Pr. (8)

Aun cuando el Código de Procedimiento Civil prescribe un procedimiento y una formalidad determinada, la aplicación en el Derecho Administrativo del procedimiento para la interposición del Recurso de Hecho deberá ajustarse a esta materia en lo relativo a la sencillez que se utiliza para la interposición de los Recursos Administrativos. (8)

En el caso de la entrega del papel sellado para las copias del expediente, bien podrá realizarse en papel común y en el caso del pago de las costas se sustituye por el pago del 50% de lo adeudado al fisco, más el pago del Impuesto sobre la Renta.

El Tribunal de Apelaciones mandará librar providencia para que un juez inferior remita los autos. Sin embargo, si el Tribunal considera que el testimonio presentado basta para dictar sentencia en cuanto a la inadmisibilidad del Recurso de Apelación por parte de la Dirección General de Ingresos, entonces mandará girar oficio a la Dirección General de Ingresos para que dentro del término de 3 días éste remita al tribunal de apelaciones todos los autos.

El Tribunal de Apelaciones tendrá un plazo de 6 días para resolver sobre la admisión o inadmisión del Recurso de Apelación según los arts.482 y 483 Pr. Si el juez superior no manda a pedir lo actuado al Director General de Ingresos este podrá dar continuidad a la ejecución de la resolución obtenida del Recurso de Revisión dictada por el mismo, a menos que el Tribunal haya girado oficio para la presentación de los autos correspondientes por parte de la Dirección General de Ingresos, en ese caso la ejecución será suspendida según lo determina el art.485 Pr.

Para poner fin al Recurso de Hecho este bien puede ser rechazado en su pretensión con lo cual se pondrá fin a la vía Administrativa, por otro lado si es admitido se mandará a la Dirección General de Ingresos a darle curso a la Apelación.

La ley de Amparo del año de 1988 publicada en la Gaceta No.241 del 20 de Diciembre, en su Art.25, regula lo concerniente al Amparo en la vía de Hecho

este artículo en su segunda parte dice: "Si el tribunal de Apelaciones se negare a tramitar el Recurso, podrá el perjudicado recurrir de Amparo por la vía de hecho, ante la Corte Suprema de Justicia". Este artículo deja un gran vacío jurídico, ya que no remite a otro articulado para conocer del procedimiento a seguir, ni tampoco a otra ley que la regule.

RECURSOS QUE SE INTERPONEN POR SANCIONES Y CIERRE DE NEGOCIOS POR ACTOS VINCULADOS CON LA EVASION TRIBUTARIA:

En el Decreto 41-91 del 30 de Septiembre de 1991, sobre las sanciones y cierre de negocios vinculados con la evasión tributaria en su Art.12, dice que de las resoluciones de cierre de local y multas podrá interponerse el **Recurso de Revisión** ante el Director General de Ingresos y en su caso el de **Apelación** ante una Comisión Especial de tres personas creada para tal fin por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esta Comisión es de carácter permanente, sin embargo, debido a la rotación continua del personal la Comisión podría variar de integrantes.

a) **Recurso de Revisión**: El Recurso de Revisión por sanciones y cierre de negocios por actos vinculados con la Evasión Tributaria podrá ser Interpuesto ante el Director General de Ingresos; es oportuno señalar que el cierre de negocios es inconstitucional dado que se violenta el Derecho del ejercicio de las actividades económicas tal como lo consigna la Constitución de la República en la segunda parte del Art.104. "Se garantiza el pleno ejercicio de

las actividades económicas sin más limitaciones que por motivos sociales o de interés nacional, impongan las leyes”.

El plazo para interponer el recurso de revisión será de 3 días hábiles a partir de la fecha de notificación más el término de la distancia en su caso. El recurso de revisión deberá ser resuelto dentro de los 3 días hábiles subsiguientes.

b) Recurso de Apelación: El Recurso de Apelación deberá ser interpuesto ante una Comisión Especial de tres personas creada para tal fin por el Ministerio de Finanzas, tal como se señaló anteriormente esta comisión se creará para resolver el recurso en el momento que se requiera.

Según el Art 12 de esta ley, el plazo para apelar será de 3 días hábiles a partir de la notificación anterior. “El recurso de apelación será admitido sólo en su efecto devolutivo y deberá ser resuelto por la comisión especial dentro del término de 5 días hábiles después de interponer el recurso”.

En todos los casos no previstos por este decreto, se aplicará supletoriamente, la Ley creadora de la Dirección General de Ingresos, la Legislación Tributaria Común, la Ley del Delito de Defraudación Fiscal y la Ley del Impuesto General al Valor, esto según el Art.14 de esta ley, (entiéndase por la Ley creadora de la Dirección General de Ingresos, la reforma publicada el 6 de Abril del 2000, en la Gaceta, Diario Oficial No.69)

II. RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE SE INTERPONEN ANTE LA DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS ADUANEROS

La Dirección General de Servicios Aduaneros representa un órgano de control de las mercancías que entran y salen del país, ya sea por mar, aire o tierra, por ello constituye una institución muy importante para la economía de la nación, de ahí el cuidado que debe tenerse al impugnar una resolución administrativa.

Cuando los comerciantes o cualquier particular desean o tienen que introducir mercadería en el país deberá tramitarlo ante la Dirección General de Servicios Aduaneros, por lo que en algún momento podría ser perjudicado con una resolución administrativa, a lo cual tendrá que hacer uso de los Recursos Administrativos para impugnar dicha resolución.

Esta impugnación deberá hacerse a través de un abogado, personalmente, o por el agente aduanero encargado de realizar los trámites para la liberación de la mercadería, en esta situación en particular es recomendable que la interposición del recurso sea realizada por el agente aduanero, quien es la persona que tiene mayor contacto con la aduana y está encargada de representar al afectado. Y además está autorizado por el Ministerio de Finanzas para llevar a cabo esta labor.

Es por ello que en la Gaceta, Diario Oficial No 69, del 6 de Abril del 2000, aparece publicada la Ley No.339, "Ley Creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y de Reforma a la Ley Creadora de la Dirección General de Ingresos", la cual sustituyó a la Ley de la Dirección General de Aduanas. En esta Ley creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros en su Art 30 regula lo relativo a los Recursos Administrativos y dice que toda persona que se considere agraviada por las resoluciones o actuaciones de las autoridades aduaneras podrá interponer los recursos administrativos establecidos en el Código Aduanero Uniforme Centro Americano (CAUCA) y su reglamento, y en la Ley No.265, "Ley que establece el Autodespacho, para la importación, exportación y otros regímenes", publicada en la Gaceta, Diario Oficial No 219 del 17 de Noviembre de 1999.

El CAUCA y su Reglamento, establece lo relativo a los recursos, de la siguiente manera: (6)

De las Reclamaciones Aduaneras y sus Recursos. Capítulo XXXIII.

Art.166: "Toda persona que se considere agraviada por las resoluciones de las autoridades aduaneras, podrá reclamar contra ellas en la forma y tiempo que señalen este Código, sus reglamentos y las demás leyes aplicables".

Art.167: "Las reclamaciones contra las autoridades aduaneras en el proceso de aforo, incluyendo la liquidación de la póliza, o sobre multas e interpretaciones a este Código, se sujetarán a las disposiciones de este Título".

Art. 168: "Las reclamaciones que se efectúen antes de que la póliza haya sido liquidada, se harán ante el Administrador de Aduana. El Administrador resolverá lo que proceda y ordenará la liquidación de la póliza"

Art. 169: "Contra las resoluciones que emita el Administrador de Aduana cabrá el recurso de revisión jerárquica para ante el Director General de Aduanas, que deberá interponerse por escrito en el momento de la notificación dentro de los tres días hábiles siguientes a dicha notificación".

"El Administrador de Aduana admitirá el recurso y remitirá los antecedentes a la Dirección General el día siguiente al de la última notificación".

"El recurrente deberá apersonarse y expresar agravios dentro del término que señale el administrador. El apersonamiento y expresión de agravios se hará en un solo escrito".

Art. 170: "El término a que se refiere el artículo anterior se regulará así":

- a) "Si la aduana en contra de cuya resolución se recurre, tiene su asiento en el mismo lugar de la Dirección General se señalarán tres días para mejorar el recurso y expresar agravios"
- b) "Si dichas oficinas aduaneras tuviesen su asiento en distintos lugares, se señalará un día más por cada veinte kilómetros de distancia".

Art. 171: "Si no se apersonare y expresare agravios oportunamente el recurrente, la Dirección General de Aduanas declarará desierta la revisión y devolverá los antecedentes a la Aduana de origen"

"Si el recurrente se apersonare y expresare agravios y hubiere hechos que probar, la Dirección General de Aduanas le concedera el término de veinte días calendario, que serán comunes para proponer y ejecutar la prueba. Si ésta ha de rendirse fuera del territorio nacional, el término sera de tres meses".

"Vencido el término probatorio, la Dirección General de Aduanas resolverá lo procedente dentro de quince días y previa notificación al interesado, devolverá los antecedentes a la aduana de origen, con certificación de su resolución".

Art.172: "Sin perjuicio de lo dispuesto en el Art.175, contra las resoluciones pronunciadas por la Dirección General de Aduanas cabra recurso ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en los Estados donde existan estos Tribunales y en los demás ante los organismos administrativos que determine su ley nacional".

Art.173: "Si el Administrador de Aduanas se negare a admitir el recurso de revisión, podra el recurrente apersonarse y expresar agravios ante la Dirección General de Aduanas dentro de tres días hábiles contados desde el siguiente al de la notificación de la negativa, más el término de la distancia señalado en el Art 170".

"La Dirección General ordenará al Administrador de Aduanas dentro de tercer día que remita el expediente respectivo debiendo proceder en lo demás conforme a lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del Art.171".

Art.174: "Si la inconformidad del interesado surgiere después de cancelada la póliza, podrá reclamar directamente ante la Dirección General de Aduanas dentro de los 30 días siguiente a la fecha de su cancelación".

Art.175: "Contra las resoluciones del Director General y solamente en los casos a que se refiere el Art.22 de este Código cabrá el Recurso de Apelación ante el Comité Arancelario, que deberá interponerse por escrito ante el Director General de Aduanas, dentro del término de 3 días contados a partir de la notificación respectiva. El Director General de Aduanas remitirá lo actuado al Comité Arancelario, el cual tramitará el recurso de apelación conforme al mismo procedimiento indicado en los Arts.169, 170, 171, 172, y 173. El Comité Arancelario resolverá en definitiva a la mayor brevedad posible. No se admitirá este recurso sin la previa cancelación de la póliza respectiva".

Art.176: "Cuando la reclamación se refiera a discrepancias de criterio sobre clasificación de mercancías, será indispensable para la tramitación del recurso que queden en poder de la Aduana muestras de las mismas certificadas por el Vista que aforo extraídas antes de que la mercancía haya salido de la custodia aduanera".

"La forma y tiempo en que estas muestras deban ser extraídas se regulará en los reglamentos. En los casos en que no sea posible extraer muestras, se atenderá a lo que indique el reglamento".

Art.177: "Las resoluciones del Comité Arancelario serán conocidas por el Consejo Ejecutivo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, de conformidad con lo estipulado en el literal b) del Art.22".

"El Consejo Ejecutivo decidirá a la mayor brevedad posible respecto de las resoluciones del Comité Arancelario y dichas decisiones serán de aplicación obligatoria, en los sucesivos, en todos los Estados signatarios en la forma y plazos que se señalen en el reglamento uniforme".

Art.178: "Las reclamaciones sobre casos no previstos en el Art 167, podran promoverse de conformidad con las disposiciones legales aplicables en cada dia y contra las resoluciones que se dicten cabrán los recursos que dichas leyes establezcan".

Art.179: "En los casos en que procediere la devolución de derechos, tasas, multas u otros cargos aduaneros, se seguirán los procedimientos establecidos al efecto en cada país".

Art.180: "No se admitirá ninguna reclamación contra el Fisco, derivada de liquidaciones aduaneras erróneas que hayan dado lugar al pago de sumas mayores a las legalmente aplicables por concepto de derechos, tasa, multas u otros cargos, aduaneros, cuando dichas reclamaciones sean presentadas despues de los 30 dias siguientes a la fecha de notificación de cancelación del adeudo".

Art.181: "El plazo de almacenaje a que se refieren los Arts.71 y 73 no correrá durante la tramitación de los recursos que concede este Titulo".

En otro orden, la **Ley No.265, "Ley que establece el auto despacho para la importación, exportación y otros regimenes"** establece lo siguiente:

Según el capítulo VI de esta ley en su Art.75, sobre los recursos administrativos, los actos y resoluciones que emita la Dirección General de Aduanas, (entiéndase por ésta la Dirección General de Servicios Aduaneros), por los que se determinen tributos, intereses moratorios, sanciones o afecten

en cualquier forma los derechos de los contribuyentes, podrán ser impugnados por los afectados en las formas y plazos que establece la presente ley.

Los recursos se interpondrán por escrito en papel común y deberán contener: a) Nombre, apellidos y generales de ley del recurrente. Cuando no actúe en nombre propio, deberá acreditar su representación. b) Designación de la autoridad, funcionario o dependencia a que se dirija. c) Reseña del acto o disposición recurrida y la razón de su impugnación con la relación de hechos. d) Petición que se formula, exposición de los perjuicios directos o indirectos que se causan y base que se sustenta el recurso. e) Lugar, fecha y firma. f) Señalamiento de casa u oficina para notificación.

Según el Art.76 de esta ley, una vez presentado el recurso ante el órgano, oficina o dependencia del funcionario que deba resolver por razón de su competencia, este lo admitirá o mandará a subsanar los errores u omisiones de cualquiera de los requisitos antes señalados en un plazo de 3 días hábiles posteriores a su interposición.

La interposición de los recursos produce efecto suspensivo en lo que hace a la resolución recurrida, no siendo necesario para su interposición el pago previo de los tributos, intereses y sanciones que son materia de impugnación, según, el Art.77.

Según el Art.81, interpuesta en tiempo y forma la apelación, el funcionario apelado deberá hacer llegar el recurso al Director General de Aduanas o al Ministro de Finanzas en su caso dentro de los cinco días hábiles siguientes, más el término de la distancia, contados a partir de la fecha en que recibió el recurso pasados los cinco días antes señalados, el Director General de Aduanas o el Ministerio de Finanzas en su caso, decidirá sobre la procedencia de su aceptación.

El recurrente podrá aportar las pruebas admisibles o que le sean solicitadas por la autoridad recurrida dentro de los tres días posteriores a la interposición del recurso o de las fechas en que se las solicitaren esto.

El Director General de Aduanas o el Ministro de Finanzas en su caso, deberá pronunciarse en un plazo de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de interposición del recurso o de la fecha en que el recurrente subsane los errores u omisiones incurridas en la interposición del recurso o de la fecha en que entregare las pruebas indicadas en el párrafo anterior. Transcurrido este plazo sin pronunciamiento escrito debidamente notificado al recurrente, se entenderá que la resolución es favorable al reclamante, de acuerdo al Art 82. En todos los plazos establecidos para la interposición o contestación de los recursos, se adiciona el término de la distancia. Al pronunciarse el Director General de Aduanas o el Ministro de Finanzas en su caso, se concluye la vía administrativa.

Recursos Administrativos contenidos en el Código Aduanero Uniforme y su Reglamento (CAUCA).

A) Recursos Verbales: El Código Aduanero Uniforme Centro Americano (CAUCA) en su Art.168 determina la existencia de Recursos Verbales, que podrán ser efectuados antes que las pólizas hayan sido liquidadas, es decir en el periodo durante el cual las pólizas entran a ser revisadas por el Aforador o Contador autorizado por el CAUCA para realizar ajustes o reparos a las pólizas, ya sea por declaraciones erróneas del valor de las mercancías o una mala clasificación arancelaria, mala determinación del peso de las mercancías, etc.

Todo esto se hace con el fin de que las pólizas estén debidamente presentadas para el retiro de las mercancías y aun cuando el aforador haya realizado los ajustes necesarios, él presentara las anomalías encontradas en las declaraciones.

El problema aquí es que aun cuando el CAUCA reconoce en su Art.168 la existencia de estos Recursos Verbales, el importador deberá presentar el reclamo antes de que las pólizas hayan sido liquidadas, es decir antes de que exista un Acto Administrativo que lo afecte, por lo cual no serian los Recursos Verbales, verdaderos medios de impugnación en la vía administrativa, sino más bien podrían ser una petición, lo cual lo desnaturaliza como Recurso Administrativo.

La legislación Centro Americana del valor aduanero de las mercancías (anexo b del convenio centro americano), la cual contiene cuál debe ser el precio normal de las mercancías, la correcta liquidación y aplicación de los aranceles de importación, esta ley expresa en su Art.25 del capítulo X, dos tipos de Recursos a interponer cuando el importador se siente afectado y estos son: **a)** Recurso de Revisión y **b)** Recurso de Apelación.

a) Recurso de Revisión: Según el Art.25 de la ley del valor aduanero de las mercancías, establece que podrá interponerse el Recurso de Revisión contra resoluciones que causen un ajuste o rectificación al valor aduanero declarado en las pólizas o formularios aduaneros de importación. Generalmente a estas resoluciones se les conoce como reparos, los cuales se originan como producto de la investigación realizada por el aforador o el contador según lo establece el Art.19 y 20 de esta ley y procederá aun cuando se hayan cancelado las pólizas.

Una vez notificada la resolución sobre el reparo impuesto, el Contribuyente tendrá un plazo de treinta días para interponer el Recurso de Revisión ante el Director General de Servicios Aduaneros. Éste a su vez tendrá tres días para conocer y resolver lo que tenga a bien, si no lo hiciere se aplicará el silencio Administrativo que en este caso opera en contra del contribuyente, teniendo este la única opción de apelar. Las resoluciones bien pueden ser a favor o en contra del administrado.

b) Recurso de Apelación: El Recurso de Apelación será utilizado contra las resoluciones del Director General de Servicios Aduaneros y una vez agotado el Recurso de Revisión el contribuyente tendrá un plazo de diez días a partir de la notificación para interponer este Recurso de Apelación, el escrito deberá interponerse ante el Director General de Servicios Aduaneros. Una vez que éste admita la Apelación, la enviará al comité nacional de valoración aduanera quien en un plazo no mayor de treinta días deberá emitir una resolución para ponerle fin al Recurso y a la vía Administrativa.

Otro Recurso contenido en el Código Aduanero Uniforme Centro Americano y su Reglamento, es:

B) Recurso de Revisión Jerárquica: Según el Art 169 del CAUCA el Recurso de Revisión Jerárquica deberá interponerse en contra de las resoluciones que emita el administrador de aduanas respectivo, este Recurso deberá interponerse ante el mismo funcionario que emitió la resolución y este a su vez lo remitirá al Director General de Servicios Aduaneros quien tendrá un plazo de quince días para resolver.

Para la interposición de este Recurso de Revisión Jerárquica, el CAUCA determina ciertas formalidades con la que se debe cumplir: El escrito de interposición deberá realizarse en papel sellado o en su defecto en papel común, pero con los timbres fiscales correspondientes, el Recurso deberá interponerse el mismo día de la notificación o tres días posteriores a esta.

según el Art.170 del CAUCA dependiendo de la distancia en que se encuentre la aduana del lugar donde se interpondrá el Recurso, entonces se podrá correr un día por cada 20 kilómetros de distancia

El CAUCA señala que en el término de 20 días posteriores a la admisión del Recurso, el contribuyente y la autoridad de aduanas presentaran las pruebas correspondientes y si las pruebas estuviesen fuera de la nación el término será de tres meses

Con el fin de resolver los Recursos interpuestos por los contribuyentes se creó la Dirección Técnica como una dependencia de la Dirección General de Servicios Aduaneros, esto se debió a la falta de aplicación del CAUCA. La Dirección Técnica realizará los reparos posteriores de las pólizas según lo establece el Art.19 de la ley del valor aduanero de las mercancías, este proceso tendrá una duración de noventa días.

También la Dirección Técnica contesta las dudas o interrogantes de los contribuyentes y de los administradores o delegados de las aduanas que necesiten información, aunque la mayor parte de las facultades de la dirección técnica son sobre el estudio y control arancelario establecido en el Título II, Capítulo I, sección 2.03 del RECAUCA.

Los Recursos interpuestos ante la Comisión Técnica, independientemente del objeto de su reclamo no tiene ninguna diferenciación en cuanto al procedimiento, **el escrito deberá presentarse en: a) Papel común b) Apersonamiento y expresión de agravio.** Lo anterior se encuentra establecido en el título 12, sección 12.01 del RECAUCA.

También es requisito la presentación de las copias de las pólizas y si está cancelado el recibo de caja, factura comercial, conocimiento de embarque y cualquier otro documento que pruebe la legalidad de la mercadería y de la acreditación del reclamante. La Dirección Técnica conocerá de los reclamos en tres diferentes departamentos, el de valores, el de aranceles y el de reclamos.

El escrito de expresión de agravios deberá aparecer de la siguiente forma: **a) Autoridad a quien se dirige. b) Nombre del representante legal y acreditación. c) Puntos de hecho y de derecho en los que se basa. d) La petición (pretensión). e) Especificación de cómo fue liquidada la póliza, como debe ser la liquidación y la diferencia a ser reclamada. f) Norma jurídica en la que se sustenta el reclamo. g) Nombre, fecha y firma**

Procedimiento del Recurso de Revisión Jerárquico: Cuando el delegado o administrador de aduanas emita la resolución, el contribuyente si aun se siente agraviado puede interponer este mismo Recurso ante la Dirección General de

- b) El administrador de aduanas admitirá el Recurso y remitirá los antecedentes a la Dirección General de Servicios Aduaneros el día siguiente de la última notificación
- c) El contribuyente deberá expresar agravios y apersonarse, en un solo escrito, este tendrá un término de tres días después de la notificación y un día adicional por cada veinte kilómetros de distancia de donde se encuentre, en el caso de que la aduana se encontrara alejada.
- d) Si no se cumplieren con estos requisitos la aduana podrá dar por desierto el Recurso y devolverá los antecedentes a la aduana de origen.
- e) Si hubiere hechos que probar la Dirección General de Servicios Aduaneros dará un término de veinte días para que el contribuyente presente las pruebas, en el caso de que las pruebas se encuentren fuera del territorio nacional el plazo será de tres meses.
- f) La Dirección General de Servicios Aduaneros tendrá un plazo de quince días para emitir una resolución, posteriormente notificará al contribuyente y enviará la resolución a la aduana de origen.

La Ley No 290, a partir del Art 39 regula lo relativo a los requisitos para la interposición de los Recursos de Revisión y Apelación, los plazos y las posibles resoluciones que se pueden obtener.

En materia Tributaria en la última década, el Recurso Administrativo ha tomado mayor importancia a tal grado que cada una de las dependencias recaudadoras de impuestos en la reglamentación de sus leyes determina un procedimiento distinto al tipo de resolución que se llevan a cabo, es el caso de la Dirección General de Ingresos y la Dirección General de Aduanas

Sin embargo la interposición de los Recursos Administrativos ante la Dirección General de Ingresos se encuentran condicionados por el pago parcial de la deuda adquirida por reparos o multas, así como el pago del impuesto sobre la Renta, lo que resulta una clara violación al Derecho a la defensa que la Constitución Política de la República garantiza a los ciudadanos.

En las entrevistas realizadas en las Instituciones D.G.I. y D.G.A. se pudo constatar que los particulares no utilizan los procedimientos correctos para la interposición de estos Recursos Administrativos, ya que en lugar de seguir el procedimiento estipulado por la Ley realizan reclamos y peticiones para que se les resuelva el problema planteado. Entonces, esto da como resultado que el uso inadecuado de los procedimientos a seguir en la interposición de los recursos, den resoluciones desfavorables a sus usuarios, y a la vez una mala

administración de justicia por parte de la Administración Pública, ya sea por desconocimiento de los funcionarios a cargo o por los mismos particulares que hacen uso de estos

Por lo que creemos que es necesario, que los funcionarios a cargo de estas instituciones se escojan a través del concurso y la oposición durante cualquier periodo presidencial y no como actualmente ocurre que el partido político que llega a ocupar el poder cambia a los funcionarios por afinidad política. Que estos funcionarios públicos sean capacitados en el manejo de los Recursos y sobre la prestación de los servicios a los Administrados, y así garantizar eficiencia y eficacia en el manejo de estos. Y además es necesario crear las condiciones materiales y humanas necesarias para la correcta aplicación de la jurisdicción Contencioso Administrativo que permitirá contar con la legalidad de las sentencias emitidas por estos.

**BIBLIOTECA
U C E M**

BIBLIOGRAFIA

1. Alessi Renato Instituto de Derecho Administrativo, Barcelona Editorial Urgel, 1970. 108 pág.
2. Alveño, Marcos Aurelio Temas de Derecho Administrativo, Corte Suprema de Justicia, División de Proyectos, Managua Nic. 1986, 368 páginas
3. Boletín Judicial. Corte Suprema de Justicia. Managua, 1971, página 223.
4. Briceño Sierra, Humberto. El Proceso Administrativo Iberoamericano. UNAN, Mexico, 1968.
5. Carvajal, Máximo. Derecho Aduanero, México, Editorial, Porrúa 2ª Ed 1986, 400 páginas.
6. Código Aduanero Centro Americano y su Reglamento.
7. Constitución Política de la Republica de Nicaragua con sus Reformas Asamblea Nacional Legislativa. Ed. Juridica 7ª Ed. 2001. 112 páginas
8. Código de Procedimiento Civil de Nicaragua. Edición 1995.
9. Crease la Dirección General de Ingresos bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda, publicado en la Gaceta Diario Oficial No.144 del 29 de Junio de 1957 (reformado, 6/4/00). 6 pág.
10. Decreto No.3-95, Impuesto Sobre Bienes Inmuebles, publicado en la Gaceta Diario Oficial No.21, del 31 de Enero de 1995.
11. Decreto No.41-91, Sanciones y Cierre de Negocios por Actos Vinculados con la Evasión Tributaria, publicado en la Gaceta Diario Oficial No.82, del 30 de Septiembre de 1991. 7 pág.
12. Decreto No 15-97. Reglamento de Funciones de la Asesoría del Ministerio de Finanzas, publicado en la Gaceta Diario Oficial No.57 del 21 de Marzo de 1997

13. Decreto No 16-97. Reglamento de Funciones de la Comisión Arancelaria y Aduanera, publicado en la Gaceta Diario Oficial No.57 del 21 de marzo de 1997
14. De las Relaciones Inter-Administrativas y de los Recursos, publicados en la Gaceta Diario Oficial No. 162, del 26 de Agosto de 1997
15. Diccionario Jurídico Elemental. Guillermo Cabanellas. Editorial Heliasa, S.R.L.
16. Diccionario Enciclopédico Larousse. Ediciones Larousse. Bogotá Colombia, 1997. 1792 páginas.
17. Entrena Cuesta, Rafael. Curso de Derecho Administrativo, 11ª Ed. Editorial Tecnos S. A. Madrid 1995. 314 páginas.
18. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 17ª Ed. México Porrúa, 1997.
19. García de Entera, Eduardo. Apuntes de Derecho Administrativo. Madrid Tomo I, 1977.
20. Gordillo, Agustín. Procedimiento y Recursos Administrativos. 2ª ed. Ediciones Matchi, Buenos Aires, 1971.
21. García Tevijano, José Antonio. Tratado de Derecho Administrativo. Editorial revista de Derecho Privado. 1967.
22. González Pérez, Jesús. Procedimiento Administrativo. Madrid 1964.
23. Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. 11ª ed. Madrid, Tecnos, 1989 V.1.
24. López, Cairo Manuel. Concepto y Naturaleza del Procedimiento Administrativo. Revista Encuentro No.11 1978
25. Legislación del Valor de las Mercancías, Anexo B del Convenio Centro Americano (www.com.alfavista.com. Info@sieca.org.gt)

26. Ley No 290. Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo, publicado en la Gaceta Diario Oficial No.102 del 3 de Junio de 1998. Impresiones La Universal. Managua, Nicaragua.
27. Ley No.350. Ley de Regulación de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. 2ª Ed. 2001. Impresiones La Universal. 66 pág.
28. Ley No.339. Ley creadora de la Dirección General de Servicios Aduaneros y de reforma a la Ley creadora de la Dirección General de Ingresos. Gaceta, Diario Oficial del 6 de Abril del año 2000.
29. Margain Manatou, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Editorial Estudios Jurídicos México 1985.
30. Martínez Tinoco, José Antonio. Silencio Administrativo y sus clases. Monografía U.C.A. 1978.
31. Reglamento de la Ley sobre el Impuesto de la Renta, publicado en la Gaceta Diario Oficial No.59 del 12 de Marzo de 1953. 23 pág.
32. Rizo Oyanguren, Armando. Manual Elemental de Derecho Administrativo. Managua, Editorial Universitaria, 1ª Ed. 1992. 400 pág.

INDICE

PRIMERA PARTE

I.	INTRODUCCION	3
II.	ANTECEDENTES	6
III.	JUSTIFICACION	11
IV.	OBJETIVOS	12
V.	MARCO TEORICO	13
VI.	DISEÑO METODOLOGICO	18

SEGUNDA PARTE

CAPITULO I

I.	PRINCIPIO DE LEGALIDAD	20
II.	PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	26
III.	ACTO ADMINISTRATIVO	29
IV.	RECURSO ADMINISTRATIVO	33

CAPITULO II

I.	ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO	39
II.	REQUISITOS PARA LA ADMISION DE UN RECURSO ADMINISTRATIVO	44
III.	RESOLUCION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO	48



IV.	EL SILENCIO ADMINISTRATIVO	50
V.	RECOMENDACIONES AL INTENTARSE UN RECURSO ADMINISTRATIVO.	54

CAPITULO III

I.	CLASES DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS	55
II.	RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA.	59
III.	RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA TRIBUTARIA.	64

CAPITULO IV

I.	RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE SE INTERPONEN ANTE LA DIRECCION GENERAL DE INGRESOS.	65
II.	RECURSOS ADMINISTRATIVOS QUE SE INTERPONEN ANTE LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS.	81
	CONCLUSIONES	99
	BIBLIOGRAFIA	102