

JURISDICCION CONSTITUCIONAL EN NICARAGUA

Josefina RAMOS MENDOZA

La preeminencia de la Constitución sobre el resto de las normas jurídicas es una consecuencia que se desprende inevitablemente de su propia razón; de ahí que, al menos desde un punto de vista teórico, este planteamiento no ha sido puesto en entredicho en ninguno de los sistemas políticos dotados de un régimen constitucional.

Y para demostrar precisamente esta inevitable superioridad lógica de la norma constitucional, nada más significativo que las reflexiones efectuadas en 1803 por el juez John Marshall, en el caso *Marbury vs. Madison*, que de hecho, darían lugar al nacimiento del control difuso de constitucionalidad en los Estados Unidos de América.

Pero si en términos teóricos la supremacía de la Constitución es indiscutible desde un primer momento, la implantación real de dicho postulado en el sistema político, es posterior.

En Latinoamérica, la situación durante el siglo XIX no es excesivamente diferente de la europea, en lo relativo a la eficacia práctica del principio de superioridad de la Constitución; y ello porque, aunque obedeciendo a distintas razones, la situación social y política del Continente, hace también difícilmente viable la implantación, siquiera paulatina, de un control judicial de la constitucionalidad de los actos del poder público, como en Estados Unidos de América.

En cualquier caso, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, algunos países como Colombia y Venezuela optan por instaurar en sus textos constitucionales, un modelo de justicia constitucional, que hasta cierto punto puede ser considerado como una tercera alternativa a los sistemas estadounidense y europeo, al hacer descansar el control de constitucionalidad de las normas sobre el órgano supremo de la jurisdicción ordinaria, pero facultando al mismo tiempo a cualquier ciudadano para ejercer la acción de inconstitucionalidad.

Éste es el modelo imperante desde entonces en la mayor parte del continente americano, y es de hecho el sistema adoptado en la Constitución política nicaragüense de 1987. En razón de la superioridad jerárquica propia de la Constitución, las demás normas deben desarrollar sus disposiciones, sin modificar las decisiones fundamentales en ella contenidas, sin transgredirlas, de lo contrario no tendrán valor alguno, serán declaradas inconstitucionales y, por tanto, inaplicables.

El sistema de fuentes del derecho y las facultades conferidas a los poderes públicos, sin posibilidades de delegación, quedan definidos por la supremacía constitucional. La infracción de estas disposiciones taxativas conlleva la consecuente nulidad del traslado de competencias, a órganos distintos de los señalados por la Constitución.

Los requisitos orgánicos y de procedimiento para la reforma constitucional, obedecen al interés del constituyente de salvaguardar el texto constitucional, ante motivos simplemente coyunturales o transitorios que propugnen por la reforma.

La supremacía de la Constitución ante la función judicial, se traduce en la obligación de aplicar las disposiciones constitucionales, de manera preferente, ante cualquier otra disposición de la ley. Garantizar la defensa de la supremacía en la aplicación de la ley en los procesos sometidos a la consideración de los jueces, es un mandato que el constituyente dirige al juzgador.

También debe garantizarse la supremacía constitucional frente a los actos de poder que no tienen el carácter de legislativos. En este sentido, como medio para la protección de los derechos fundamentales y de las disposiciones constitucionales, cobra relevancia el recurso de amparo, institución que tiene su origen en México, en la Constitución Federal de 1857.

El interés del poder constituyente de garantizar la vigencia de la Constitución y de la ley, se remonta al momento fundacional, que tiene como resultado la primera Constitución política de Nicaragua, en 1838, al establecer que las Cámaras “...tomarán en consideración las infracciones de Constitución i leyes que se les hagan presentes, para poner el conveniente remedio, tomar conocimiento de las que hayan cometido los otros poderes, i escitar a los tribunales competentes, para que se haga efectiva la responsabilidad de los demás funcionarios”.¹ Sin embargo,

1 Constitución política de 1838, artículo 193.

el control al que alude la disposición citada, como mandato conferido al legislador, es llamado a operar principalmente desde el Legislativo y para la labor legislativa, aunque también estimula a los Tribunales competentes para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios.

Un intento de ahondar en la necesaria protección de la Constitución frente al legislador y al Ejecutivo, se observa en el Proyecto de Constitución de 1848 no promulgada porque la minoría rompió el quórum.² El Proyecto de Constitución de 1854, tampoco promulgado, esta vez debido a la Guerra Civil, que devino en la Guerra Nacional de 1856,³ contiene en su artículo 89 la prohibición de aplicar otras leyes que las que estén conforme a la Constitución, disposición orientada a los Tribunales de Justicia, con el propósito de garantizar la supremacía constitucional.

Los medios extraordinarios para la defensa de la Constitución política en Nicaragua se establecen en la Constitución política de 1893, conocida como “La Libérrima”, en la que se le confiere a la Corte Suprema de Justicia entre otras atribuciones:

- Aplicar las leyes en los casos concretos sometidos a su examen, y negarles su cumplimiento cuando sean contrarias a la Constitución;⁴
- Resolver las reclamaciones que se hagan contra las leyes expedidas por las municipalidades o consejos departamentales, cuando fuesen contrarias a la Constitución o a las leyes.⁵

Además, reconoce la prerrogativa de entablar directamente ante la Corte, el recurso de inconstitucionalidad de una ley, que se refiera a asuntos no ventilables ante los Tribunales de Justicia, por toda persona que al serle aplicada en un caso concreto, sea perjudicada en sus legítimos derechos.⁶ También establece la garantía del *habeas corpus* y confiere a la Ley de Amparo el rango de Ley Constitutiva.

2 Álvarez Lejarza, Emilio, *Las Constituciones de Nicaragua*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1958, p. 503.

3 Esgueva Gómez, Antonio, *Las Constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua*, Managua, Editorial El Parlamento, 1994, t. I, p. 340.

4 Constitución Política de 1893, artículo 116, inciso 3.

5 *Ibidem*, artículo 116, inciso 6.

6 *Ibidem*, artículo 117.

La regulación legal del recurso de amparo en Nicaragua ha seguido la suerte de las diferentes Constituciones políticas que le han dado vida jurídica, desde su inclusión en el ordenamiento constitucional, en 1893, para ello se han utilizado diversas denominaciones, tales como recurso de amparo, derecho de amparo, juicio de amparo o garantía de amparo, comprendiendo en general, las violaciones de las garantías constitucionales por actos de las autoridades o sus agentes, la inconstitucionalidad de una ley o decreto, y la garantía de *habeas corpus*, y en particular, el amparo por actos de particulares restrictivos de la libertad personal y el amparo contra el auto de prisión.

La primera Ley de Amparo data de 1894. Establece el recurso de amparo contra los actos o resoluciones de cualquier autoridad o funcionario, que violara la Constitución o las leyes constitutivas, o restringiera alguna de las garantías individuales, así como el recurso directo de inconstitucionalidad de las leyes, cuando al ser aplicadas en casos concretos, en asuntos no ventilables ante los tribunales de justicia, resultara perjudicado alguno en sus legítimos derechos. Tanto esta ley, como la dictada en 1911, distinguen entre el recurso de amparo y el recurso directo por inconstitucionalidad.

A partir del año de 1939, la supremacía constitucional es destacada en títulos y capítulos especiales en los textos constitucionales. Se consagra en todas ellas que la Constitución es ley suprema de la República, y no tendrán valor alguno las leyes, decretos, reglamentos, órdenes, disposiciones, pactos o tratados públicos que se le opusieren, o alteraren de cualquier modo sus prescripciones.

Queda establecida así la supremacía de la norma constitucional sobre cualquier otra, bajo la tutela de la Corte Suprema de Justicia, entre cuyas atribuciones se consagra el conocer de los recursos que se interpongan contra disposiciones contrarias a la Constitución o a las leyes.

En la Ley de Amparo de 1939, la posibilidad de alegar la inconstitucionalidad es integrada como uno de los casos en los que procede el amparo.⁷ Ese criterio es mantenido por las Leyes de Amparo de 1948, de 1950 y de 1974. En este periodo, las sentencias de la Corte Suprema de Justicia reparan en el hecho de que existe un solo recurso, que es el de amparo, y que solamente dentro de su órbita puede alegarse la inconstitucionalidad, lo que puede observarse en la Sentencia del 13

⁷ Ley de Amparo de 1939, artículo 1o.

de agosto de 1962, a las 10:30 am declara: “...En la ley de la materia de 1912 ambos recursos tenían distinta autonomía, pero posteriormente, y sobre todo bajo el imperio de la Ley de Amparo actual, el recurso es uno, si bien tienen que concurrir determinadas características para impetrarlo a determinado acto reclamado...”.

En julio de 1979 tiene lugar una ruptura constitucional, cuando el Estatuto fundamental deroga la Constitución política de 1974 y las leyes constitucionales, entre las que se encuentra la Ley de Amparo de ese mismo año. Se disuelven la Corte Suprema de Justicia y las Cortes de Apelaciones; y se promulga el Estatuto sobre Derechos y Garantías de los nicaragüenses, que dispone: “Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Estatuto o en el Estatuto Fundamental promulgado el día 20 de julio de 1979, hayan sido violados, podrá interponer un recurso de amparo de conformidad con la Ley”.⁸

El 4 de enero de 1980 se promulga el Decreto núm. 232 Ley de Amparo para la Libertad y Seguridad Personal, que establece el recurso de exhibición personal contra actos de particulares restrictivos de la libertad personal y contra el auto de prisión, orientándose exclusivamente a la protección de la libertad personal. Esto dio lugar a una situación de inexistencia del recurso de amparo ante actos, disposiciones o resoluciones administrativas, y de la posibilidad de alegar la inconstitucionalidad de la ley.

Así lo reconoce la misma Corte Suprema de Justicia, respecto del amparo, en tres sentencias dictadas ante la falta de una ley que le conferiera la competencia en materia de amparo, y de la inexistencia de la norma procedimental correspondiente. “...Se rechaza de plano por ahora...”,⁹ sentencia la Corte, constituyéndose con ello una excepción en la historia constitucional que revela la ausencia de protección de los derechos en sede constitucional, al no existir remedios jurídico-procesales extraordinarios para defender los derechos fundamentales, que no son derechos, si se tiene en cuenta que los derechos valen lo que valen sus garantías, y habida cuenta de la importancia de la intervención subsidiaria de la justicia constitucional, para aquellos casos en que la vía adminis-

⁸ Estatuto de Derechos y Garantías, artículo 50.

⁹ Sentencias núm. 32 del 26 de abril, núm. 63 del 12 de julio, y la núm. 75 del 21 de julio, todas dictadas en el año 1980.

trativa no brinda la protección de un derecho reconocido constitucionalmente.

Sin embargo, es importante señalar que en este periodo, el alto tribunal resuelve los recursos interpuestos sobre hechos ocurridos durante la vigencia de la Ley de Amparo de 1974, aplicando las disposiciones de dicha ley, aun cuando estuviesen derogadas. Los recursos que quedan en un “limbo”, aunque anunciado como temporal por las sentencias antes referidas, son solamente los interpuestos con posterioridad al 20 de julio de 1979 y antes del 27 de mayo de 1980.

Los medios legales para ejercer el derecho de amparo se restablecen el 28 de mayo de 1980, con la promulgación de la reforma al Decreto núm. 232, mediante la Ley de Amparo,¹⁰ que reconoce la posibilidad de recurrir contra toda disposición, acto o resolución, y en general contra toda acción u omisión de cualquier autoridad, o agente de los mismos, que haya violado, viole o amenace violar esos derechos.¹¹

En ella se considera objeto de amparo, no sólo la acción sino la omisión de funcionarios, autoridades o sus agentes; se incluye expresamente en el objeto de amparo, la amenaza, no sólo la violación misma de los derechos fundamentales; y se excluye la posibilidad de amparo contra disposiciones legislativas, así como el establecimiento por primera vez del amparo por el de hecho.

El fundamento para la existencia del recurso de amparo por el de hecho, se encuentra en la conveniencia de habilitar un remedio en sede constitucional, ante la negativa de tramitar el recurso por la Sala Civil del Tribunal de Apelaciones respectivo, y tiene por objeto determinar si el recurso debe ser tramitado, o si, por el contrario, la negativa procede conforme a derecho. Las leyes de amparo anteriores no contemplan la existencia de este recurso, debido a que disponen que el recurso de amparo debe interponerse directamente ante la Corte Suprema.

En el periodo 1980-1988 no se reconoce la posibilidad de alegar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos o reglamentos. La misma Corte expresa que la Ley de Amparo, refiriéndose a la de 1980, no otorga aún la facultad a los ciudadanos, para interponer un amparo por inconstitucionalidad contra las leyes promulgadas por la revolución, pues de

10 “Decreto núm. 417”, *La Gaceta*, núm. 122, del 31 de mayo de 1980.

11 *Ibidem*, artículo 1o.

hacerlo, cito: “...se detendría el proceso de cambio de estructuras de la Revolución”.¹²

También en este periodo, mediante leyes secundarias, se limita la posibilidad de recurrir de amparo respecto de resoluciones dictadas por el Tribunal Agrario,¹³ y de las provenientes de autoridades laborales,¹⁴ lo que sin duda impide al Supremo Tribunal brindar la protección constitucional, en caso de resoluciones agrarias y laborales.

En la jurisprudencia se observan declaraciones de improcedencia basadas en las causales anteriormente señaladas, en recursos que fueron interpuestos, a pesar de existir la restricción.

Al entrar en vigencia la Constitución de 1987 y la Ley de Amparo de 1988,¹⁵ se materializa la posibilidad de ejercer la defensa de la Constitución en toda su plenitud. Esa protección está conformada por los recursos por inconstitucionalidad, de amparo y de exhibición personal establecidos en la carta magna,¹⁶ y regulados por la Ley de Amparo.

Un hito importante en la historia constitucional nicaragüense, lo constituyen las reformas a la Constitución política de 1987, operadas en 1995, al entrar en vigencia la Ley núm. 192. Dicha reforma dispuso que la Corte Suprema de Justicia se organiza en las Salas de lo Civil, Penal, de lo Constitucional y de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Constitucional, entre sus funciones, conoce y resuelve los recursos de amparo, y proyecta las sentencias para los recursos de inconstitucionalidad, ya que su resolución se reserva a la Corte Plena.

Las cartas fundamentales y las leyes de amparo en Nicaragua han habilitado diversos medios de control constitucional, con el objeto de garantizar la adecuación de las normas secundarias a las disposiciones constitucionales; revisar si los actos, resoluciones y disposiciones de la administración pública lesionan normas constitucionales; y resolver la negativa de tramitar la protección de la libertad personal, en el supuesto

¹² *Boletín Judicial 1984*, Sentencia núm. 155, del 8 de noviembre de 1984, p. 398.

¹³ “Decreto núm. 782, Ley de Reforma Agraria”, *La Gaceta*, núm. 188, del 21 de agosto de 1981, artículos 29 y 38.

¹⁴ “Decreto núm. 61. Facultades al Ministerio del Trabajo”, *La Gaceta*, núm. 13, del 19 de septiembre de 1979, artículo 5o.

¹⁵ “Ley No. 49. Ley de Amparo”, *La Gaceta*, núm. 241, del 20 de diciembre de 1988.

¹⁶ Constitución política de 1987, artículo 187, 188, 189 y 190.

de detención o amenaza de detención ilegal, lo cual en el caso de Nicaragua, se ha concretado en la jurisprudencia contenida en las 3,722 sentencias dictadas desde 1913 a 2001.

En materia de los derechos alegados como lesionados, ocupan el primer lugar, sin lugar a dudas, los recursos motivados por lo que a criterio de los recurrentes, constituye una lesión a su *derecho de propiedad*, en sus distintas manifestaciones: propiedad nacional; propiedad de costas de lagos, mares y ríos navegables; propiedad mueble (decomiso, retención, secuestro, ocupación); propiedad inmueble (intervención, confiscación, declaratoria de utilidad pública, desalojo, inquilinato, deslinde y amojonamiento, expropiación); propiedad industrial (marcas y patentes); y posesión.

Un primer alegato de confiscación como afectación al derecho de propiedad, es resuelto por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 1945, y posteriormente se producen fallos hasta en el periodo 1982-1992.

Las materias de *aduanas y defraudación fiscal* han ocupado la atención de la jurisprudencia, lo que evidencia la importancia de obtener protección constitucional respecto a violaciones alegadas, que se producen por actos administrativos relacionados con la importación de mercadería.

Gran parte del ejercicio de la Corte Suprema de Justicia en los primeros treinta años de jurisprudencia, estuvo orientado a garantizar la eficacia del *derecho de elegir y ser elegido*, a través de la solución de recursos de amparo interpuestos, relacionados con las elecciones de autoridades locales. Se trata del ejercicio de una competencia extraordinaria confiada a la Corte Suprema de Justicia, de la cual es desproveída por la Ley de Amparo de 1939.

Actualmente, contra resoluciones dictadas en materia electoral no procede el amparo, de conformidad con el artículo 173, último párrafo, de la Constitución vigente y la Ley núm. 205, reformativa de la Ley de Amparo.

En cumplimiento de la atribución constitucional asignada a la Corte Suprema de Justicia, de resolver conflictos de competencia y constitucionalidad entre los poderes del Estado, es importante el pronunciamiento de la Sala de lo Constitucional, contenido en la Sentencia núm. 161, del 19 de diciembre de 1996:

...la atribución que se le da a la Corte Suprema de Justicia para conocer y resolver los conflictos de constitucionalidad entre los otros Poderes del Estado, es un recurso “innominado” no sólo porque la Constitución no lo denomina sino porque como medio de resolución de conflictos entre los poderes del estado es una norma nueva nacida de la Reforma Parcial Constitucional, verificada por la *Asamblea Nacional*, en uso de sus poderes constitucionales, la cual en los incisos 3 y 4 del artículo mencionado da competencia a esta *Corte Suprema de Justicia* para conocer de amparo e inconstitucionalidad, dos recursos distintos a la atribución del inciso 12...

La revisión de *actos y disposiciones infra-legales del Poder Legislativo*, frente a la supremacía constitucional, no ha sido acogida favorablemente en la jurisprudencia, desde 1913 hasta 1988, por no proceder el amparo contra dichos actos. A partir de 1992, a través del recurso por inconstitucionalidad establecido en la Ley de Amparo de 1988, se declara la inconstitucionalidad de disposiciones y actos del Poder Legislativo, pero se mantiene el rechazo al amparo sobre estos casos.

En la vida constitucional nicaragüense, las Constituciones políticas han sido reformadas en varias oportunidades; sin embargo, es a partir de la *reforma constitucional* de 1995, que se introducen numerosos recursos por inconstitucionalidad y de amparo, alegando la inconstitucionalidad de la reforma, o el perjuicio que ocasiona la misma.

El Tribunal Supremo ha declarado que no puede haber inconstitucionalidad de la reforma, porque la propia reforma es la misma Constitución, y que sólo podría proceder el recurso por inconstitucionalidad si se hubiesen producido vicios en el procedimiento de aprobación de la misma, manifestando además que éstos sólo pueden ser alegados una vez en vigencia dicha reforma. Y en el caso de los recursos de amparo, se ha desestimado la protección jurisdiccional del amparo, ante supuestos agravios ocasionados a los recurrentes por la aprobación de las reformas constitucionales.

Diversos asuntos referidos a las *municipalidades*, han ocupado la atención de la jurisprudencia constitucional; entre otros aspectos, se han establecido los siguientes principios: los funcionarios municipales no tienen más facultades que las que expresamente les concede la ley; la diferencia entre los contratos que puedan celebrar las municipalidades, como personas de derecho privado o de derecho público; la capacidad del Estado y las municipalidades para ejercer derechos civiles como entidades ju-

rídicas; el criterio de que en algunos casos, los alcaldes y municipalidades obran en su función local, y en otros como subalternos del poder central de la nación; y la exención impositiva de los bienes o rentas de las municipalidades.

Sobre el tema de los *impuestos*, se ha establecido el criterio sobre diversidad de asuntos: ejercicio de profesiones u oficios, cigarrillos, licores, inaplicabilidad del Plan de Arbitrios, aporte de contribuciones para sufragar gastos de organismos del Estado, reclamaciones de sociedades anónimas, extracción de madera, establecimientos comerciales de panadería, guineos cuadrados y abastecedores de carne, entre otros.

En materia de control de la administración pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado, el Tribunal de Cuentas es el antecedente de la *Contraloría General de la República*, regulada por Decreto núm. 625, del 22 de enero de 1981, y sus reformas. Dicho organismo es reconocido constitucionalmente, en un capítulo especial de la carta fundamental promulgada en 1987.

Ante el primer recurso de amparo interpuesto en contra de una resolución de este organismo, la Corte Suprema de Justicia, en 1993, declara con lugar el amparo, nula la resolución de presunción de responsabilidad penal e inaplicables las normas de la Ley Orgánica que confieren facultades de orden penal a la Contraloría, por establecer procedimientos violatorios a derechos constitucionales. Posteriormente, ha reiterado el criterio de desestimar el amparo, cuando la resolución establece responsabilidades administrativas o civiles, y amparar al recurrente cuando se le presumen responsabilidades penales.

En relación con la facultad conferida a la Contraloría por la Reforma Constitucional de 1995, de establecer presunción de responsabilidad penal, se ha precisado la distinción entre sus funciones, que son administrativas, y las del juez, que son jurisdiccionales, no teniendo tal presunción eficacia penal por sí misma, ya que admite prueba en contrario ante los Tribunales de Justicia.

La jurisprudencia constitucional ha considerado importante la delimitación de las *facultades discrecional y reglamentaria*, con el propósito de evitar graves perjuicios a intereses particulares, provocados por la actuación de los funcionarios públicos, o por la emisión de disposiciones de carácter general.

La *igualdad ante la ley* ha sido objeto de estudio y resolución, a partir de las normas constitucionales y de amparo de 1950, reiterando desde entonces la Corte Suprema de Justicia el fortalecimiento de la doctrina de no discriminación imperante.

Un principio de especial relevancia, como es la *irretroactividad de la ley*, también está contenido en fallos que lo reafirman, haciendo la distinción entre hechos pasados y futuros, para analizar si la ley es o no retroactiva; y confirmando el principio de que las leyes penales sólo pueden ser retroactivas para favorecer al reo, en lo que se refiere a las infracciones y a las penas.

En el caso de *actos consecuencia de otros, consentidos y consumados*, la jurisprudencia de la Corte ha sido constante en la denegación del amparo constitucional, sin que haya habido modificaciones sobre aspectos doctrinarios más recientes que puedan volver eficaz el recurso.

Tampoco ha sido acogido el amparo por *actos de particulares* violatorios a los derechos, ni cuando proceden del Estado o de una municipalidad que actúa en la esfera privada. Sin embargo, no debe perderse de vista que cada vez más las lesiones a derechos constitucionales pueden provenir de personas naturales o jurídicas privadas.

Especial atención merece la jurisprudencia constitucional que contiene interpretación negativa del *silencio administrativo*, en aquellos casos en que la autoridad está obligada a intervenir, o a actuar. Se ha estimado que es un tácito rechazo a la petición del recurrente, y que por lo tanto la resolución recurrida está firme, y que el plazo para recurrir empieza a contarse desde el momento en que el funcionario tenía la obligación de contestar, y no lo hizo.

El control constitucional del amparo también se ha utilizado, tanto para solicitar la protección para un menor, como para aceptar que éste puede estar legitimado en la interposición de un recurso de amparo, o solicitar su tutela. Aunque las sentencias dictadas consideran a los niños y a los adolescentes como *menores*, con limitaciones en sus capacidades, por ser anteriores a la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, sí constituyen opiniones que pueden merecer la atención de los estudiosos de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Tampoco han escapado del conocimiento del Tribunal Supremo, causas relativas a *destituciones de funcionarios públicos*. Especial mención merecen algunas sentencias de 1927, sobre destitución de magistrado,

así como las más recientes, de 1997, referidas a esta temática, una de las cuales declara inconstitucional una ley que se pretendió aplicar en el caso concreto, en la que el órgano legislativo intentaba actuar como tribunal jurisdiccional.

Sobre la *inamovilidad* en los cargos de jueces y magistrados, ha quedado sentada la tesis, de que ésta es la garantía principal de la independencia del Poder Judicial, según sentencias de 1927; y en cuanto a la inamovilidad en el cargo de maestros, se ha declarado que tal garantía no es absoluta, existiendo en una sentencia de 1972, posición disidente de algunos magistrados, que consideran que la estabilidad de los maestros en sus cargos los protege de la arbitrariedad.

En el caso de la *interpelación de funcionarios*, resulta de interés hacer referencia a la Sentencia núm. 117, del 30 de abril de 1999, que resuelve una interpelación de la que un funcionario recurre, siendo amparado por la Sala de lo Constitucional, por considerar que no gozaba de inmunidad, ni desempeñaba cargo que pudiese ser sujeto de interpelación.

Desde la promulgación de la Ley de Amparo de 1988, el recurso de amparo se interpone ante el Tribunal de Apelaciones respectivo, o ante las Salas Civiles cuando están divididos en Salas, el que conocerá de las primeras actuaciones hasta la suspensión del acto, inclusive. Antes de la reforma constitucional de 1995, la Corte Plena conoce del recurso de amparo; posteriormente, al establecerse la organización de la Corte Suprema de Justicia en Salas, corresponde a la Sala de lo Constitucional el conocimiento ulterior, hasta la resolución definitiva.

En cuanto a la *legitimación activa* corresponde al agraviado, ya sea éste una persona natural o jurídica. Numerosas sentencias se han dictado, manteniendo la jurisprudencia que el interés fundamental de la acción de amparo es terminantemente personal.

La Ley de Amparo de 1939, en su artículo 2o., faculta al agraviado para constituir por medio de escrito, apoderado para que lo represente en el amparo ante el tribunal que conozca del recurso. No se requiere facultad especial en el poder general judicial, para que el mandatario promueva y siga el recurso, pero sí para desistir de él. En igual sentido se pronuncian las Leyes de Amparo de 1948, 1950, 1974 y 1980.

La Ley de Amparo de 1988, al referirse a los requisitos del recurso de amparo, establece que podrá interponerse personalmente, o por apo-

derado especialmente facultado para ello.¹⁷ En reiterada jurisprudencia, se han desestimado recursos por no presentar el recurrente el poder especial, con cláusula para recurrir de amparo; recientemente, a partir de la Sentencia núm. 161, del 9 de octubre de 1998, la Sala de lo Constitucional ha considerado suficiente un poder general judicial, o un poder generalísimo, que contenga tal facultad especial.

En lo concerniente a las personas jurídicas, las leyes de amparo en general han limitado su prerrogativa para recurrir de amparo, a los casos en que exista una lesión de sus intereses patrimoniales. La Ley de Amparo vigente, a diferencia de sus predecesoras, no limita la prerrogativa de las personas jurídicas de recurrir en defensa de un interés no patrimonial, dejando abierta la posibilidad de reclamar la lesión de otros intereses.

Los extranjeros, al igual que los nacionales, tienen la prerrogativa de recurrir de amparo, ante la lesión de un derecho constitucionalmente reconocido.

La legitimación activa ha sido reconocida respecto de funcionarios del Estado según puede observarse en recientes sentencias,¹⁸ que amparan a los recurrentes en su carácter personal, y en el de funcionarios del Estado, la Sala de lo Constitucional ha señalado: “...ni la Constitución política, ni la Ley de Amparo prohíben que el titular de una institución estatal recurra de amparo en contra del titular de otra entidad del mismo Estado...”.¹⁹

La *legitimación pasiva* es reservada para actos provenientes de autoridades del Estado o sus agentes. El motivo es, sin duda alguna, que los particulares frente a otros particulares, tienen abiertas las acciones judiciales en la vía ordinaria, por lo que no procede el amparo por actos que no sean de autoridad. Se ha cuestionado en la doctrina, si debe o no existir legitimación pasiva contra resoluciones judiciales; sin embargo, la jurisprudencia, basada en la legislación de la materia, ha declarado improcedente el amparo contra ellas, en varias oportunidades.

17 Ley núm. 49. Ley de Amparo, artículo 27, inciso 5.

18 *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, primer semestre 2000, Sala de lo Constitucional, p. 293. Sentencia núm. 122, del 13 de junio de 2000. *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, segundo semestre, 2000, Sala de lo Constitucional, p. 116. Sentencia núm. 161, del 12 de septiembre de 2000.

19 Sentencia núm. 233 del 4 de diciembre de 2000.

En materia de *requisitos de forma*, la legislación establece como tales: la identificación del recurrente y el recurrido, especificando respecto de éste el cargo; la disposición o resolución, acción u omisión contra la cual se recurre, incluyendo la ley, decreto-ley o reglamento que a juicio del recurrente fuere inconstitucional; las disposiciones constitucionales que el reclamante considera lesionadas; que el recurso sea interpuesto personalmente o por apoderado especialmente facultado para ello; el agotamiento de los recursos ordinarios, o no haberse dictado resolución en la última instancia; y señalar casa para notificaciones.

Prevía cualquier otra consideración, las sentencias dictadas valoran el cumplimiento de los requisitos formales, como condición para entrar a valorar el fondo del asunto, resaltando así el carácter eminentemente formalista que la jurisprudencia le ha conferido al recurso de amparo.

La Ley de Amparo establece que, cuando hay omisiones en los requisitos de forma, corresponde señalarlas a la Sala Civil del Tribunal de Apelaciones respectivo, dando un plazo de 5 días para llenarlas. Si el Tribunal de Apelaciones considera cumplidos los requisitos de forma, no estándolo, admitiendo o tramitando el recurso, y lo remite a la Sala de lo Constitucional para su conocimiento y resolución, la Sala se ha encontrado en la disyuntiva de declarar la improcedencia de la acción interpuesta, o de entrar a valorar el fondo del asunto.

La mayoría de los fallos se han inclinado por declarar la improcedencia. Sin embargo, en determinados casos en los que el acto recurrido no tiene forma ni figura de juicio, o debido a la gravedad de los hechos denunciados, a pesar de defectos formales, se ha brindado la protección requerida.²⁰

Con el objetivo de lograr una definición sobre ese particular, los magistrados que integran la Sala de lo Constitucional convienen que:

...Interpuesto el Recurso de Amparo ante el Tribunal de Apelaciones respectivo o ante la Sala para lo Civil de los mismos y éste no mandó a llenar la omisión señalada... y radicado el expediente en la Sala de lo Constitucional ésta tiene por apersonadas a las partes y le da la intervención de ley correspondiente, la Sala de lo Constitucional deberá conocer el fondo del recurso

²⁰ *Boletín Judicial 1984*, Sentencia núm. 37, del 10 de mayo de 1984, p. 106. *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, primer semestre, 2000, Sala de lo Constitucional, Sentencia núm. 123, del 13 de junio de 2000, p. 297.

y por ningún motivo podrá decir posteriormente en la sentencia que es inadmisibile...²¹

En cuanto hace a los requisitos de forma, la Sala de lo Constitucional ha expresado que “...Todos los requisitos establecidos en el artículo 27 de la Ley de Amparo son omisiones subsanables”, recordando que es obligación de los tribunales receptores mandar a llenar las omisiones, y agregando: “...la interpretación de que la violación de una simple formalidad pueda impedir que los magistrados encargados de velar por ese control de constitucionalidad se vean impedidos de analizar un recurso de amparo, y resolverlo a favor del recurrente, máxime cuando tal violación es evidente, es totalmente inadmisibile”.²²

En la eficacia de las instituciones de defensa de la Constitución incide no solamente la Corte Suprema, sino también que los recurrentes planteen su acción cumpliendo con los requisitos establecidos, y la oportunidad con que son interpuestos los recursos; con el objeto de evitar la improcedencia, que impide al Tribunal conocer el fondo del recurso interpuesto.

La *improcedencia* ocupa un lugar significativo en la jurisprudencia constitucional, lo que revela la aplicación estricta de las causales para declararla. En los recursos interpuestos, la causal más utilizada es la falta de agotamiento de la vía administrativa. Le siguen, en atención a su frecuencia, la extemporaneidad del acto recurrido; la concurrencia de dos o más causas; la interposición en contra de resolución judicial; y la falta de acreditación de la personería.

Otras *causales de improcedencia* también aplicadas, son: la inexistencia de acto de aplicación de la ley en caso concreto, los actos competencia de jurisdicción ordinaria, y el soporte bifurcado en las causales excluyentes, que lesionan el principio de unidad del recurso. Tampoco procede el amparo en contra de actos relativos a la organización de los poderes del Estado, y el nombramiento y destitución de funcionarios que gozan de inmunidad.

La *falta de informe* de los funcionarios recurridos ha sido motivo para declarar con lugar el amparo, al considerarse cierto el acto recla-

²¹ Acta núm. 24 de la Sala de lo Constitucional, de las 10:00 am del 18 de agosto de 2000.

²² *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, tercer trimestre, 1999, Sala de lo Constitucional, Sentencia núm. 146, del 14 de julio de 1999, p. 16.

mado. Algunas sentencias estiman que la falta de informe es la no presentación del mismo, y no su extemporaneidad.

Desde 1980, la figura de la *deserción* tiene relevancia en los fallos de amparo. Este tipo de sentencias no son consideradas en el fondo, debido a que los recurrentes no se personan en el tiempo establecido por la ley para hacerlo. Éste es un aspecto que merece ser examinado, por las dificultades de acceso a la justicia que tiene la mayoría de las personas en Nicaragua, ya que las sentencias que se han pronunciado en consecuencia, tienen el efecto de cosa juzgada.

Un punto de interés es, si el escrito de interposición del recurso de amparo debe *especificar de qué manera el acto recurrido lesiona un precepto constitucional*, o si basta citar las disposiciones constitucionales que a criterio del recurrente han sido lesionadas. Sobre el particular, el criterio de la Sala de lo Constitucional se ha inclinado por considerar que, la disposición señalada como lesionada debe tener relación directa con el acto reclamado, para que pueda considerarse como bien indicada la violación, ya que de otra manera se privaría al Tribunal de los elementos necesarios para poder conocer de la cuestión que se plantea, proceder a su debido análisis y posterior resolución.²³

De este criterio disiente la que les habla, por cuanto, el inciso 4 del artículo 27 de la Ley de Amparo vigente, no obliga al recurrente a especificar en qué sentido le afecta cada uno de los artículos constitucionales que estime violados, por el acto del funcionario recurrido, y que si la Sala no tiene suficientes elementos para identificar la violación, puede dictar un auto para mejor proveer, y abrir a pruebas para obtenerlos.

En cuanto a las consecuencias que tienen los alegatos de violación de *leyes secundarias*, en la jurisprudencia se observan casos de amparo al recurrente que alega la violación de una ley secundaria que, de manera concomitante, lesiona la Constitución; y también se observan casos en los que se declara la improcedencia del recurso interpuesto, en contra de violaciones de leyes secundarias. Es claro que alegatos de violación de leyes secundarias acarrearán la improcedencia del recurso; sin embargo, el determinar si al lesionarse una ley secundaria se violenta la Constitución, es una apreciación que procede caso por caso, lo que nos lleva

23 *Boletín Judicial* 1998, t. II, Sentencia núm. 74, del 15 de junio de 1998, p. 184.

a afirmar que en materia de amparo es aplicado con frecuencia el *principio de estricto derecho*.

El *efecto de la sentencia dictada en amparo* se limita a las partes en el juicio, ordenando restablecer las cosas al estado que tenían antes de la transgresión, y restituyendo al agraviado en el goce de sus derechos. Las sentencias también declaran la nulidad de la resolución recurrida, cuando procede. A partir de la Ley de Amparo de 1939, la indemnización de perjuicios no constituye objeto de la declaración del alto tribunal.

Otros aspectos que han merecido pronunciamientos de la jurisprudencia, a solicitud de parte, son la reposición de autos, y la aclaración, reforma, reposición y ejecución de sentencias.

Sin lugar a dudas, la carta magna de 1987 y la Ley de Amparo de 1988 y sus reformas, marcan un avance significativo en la historia constitucional nicaragüense.

Establecer un medio de control constitucional de trascendental importancia, como es el recurso por inconstitucionalidad. Consignan ambos instrumentos, la posibilidad de hacer uso de este recurso, cuando una ley, decreto o reglamento, y en general cualquier acto normativo de rango inferior a la Constitución, se opone a lo prescrito en ella.

Es atribución de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, conocer y resolver el recurso por inconstitucionalidad; y al tenor de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial, compete a la Sala de lo Constitucional, “Instruir y proyectar las resoluciones en materia de recursos de inconstitucionalidad para que sean resueltas por la Corte Plena”.²⁴

La primera sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia, por la vía del recurso por inconstitucionalidad, está referida a impugnaciones contra la Ley General sobre los Medios y la Comunicación Social. El Supremo Tribunal formula la interpretación del inciso 2 del artículo 68 de la Cn, sosteniendo que no es monopolio la exclusividad, por parte del Estado, de las emisiones de televisión; y que esto tampoco constituye un atentado contra la propiedad privada, pues es el propio Estado el que otorga concesiones sobre el uso del espectro radioeléctrico, que es un recurso nacional.

Se establece que la ley recurrida regula a los medios, y no a los periodistas, por lo que no considera que ésta les dé un trato discrimi-

²⁴ “Ley núm. 260. Ley Orgánica del Poder Judicial”, *La Gaceta*, núm. 137, del 23 de julio de 1998, artículo 34, inciso 5.

natorio; y que las infracciones administrativas y la aplicación de sanciones a los *medios de comunicación* y a los periodistas, no son del orden penal. De igual manera, sostiene que el ejercicio del periodismo está sujeto a responsabilidades ulteriores, lo que no implica que haya censura previa, que coarte la libertad de información.

Con relación a la *autonomía universitaria*, el Alto Tribunal se pronuncia sobre el alegato de inconstitucionalidad, por la no fijación del 6% del presupuesto general de ingresos de la República, en la Ley Anual de Presupuesto, a favor de las universidades.

En esta sentencia, la Corte sostiene, entre otros argumentos, que dicha ley no es inconstitucional en ese aspecto, porque el 6% del presupuesto a favor de las universidades no está fijado en la norma constitucional, sino en una ley ordinaria, como es la Ley de Autonomía de las Instituciones de la Educación Superior.

Especial relevancia tiene la sentencia que resuelve la inconstitucionalidad de un acuerdo municipal. En ella está contenida doctrina municipalista; los límites de la potestad normativa municipal; y el principio de competencia territorial y material u objetiva, que deben guardar las *municipalidades* frente al gobierno central.

En otro aspecto, la Corte Suprema de Justicia declara inconstitucionales e inaplicables, disposiciones de una ley por la cual el Poder Legislativo modifica los procedimientos de elaboración y aprobación del *Presupuesto General de la República*, estableciendo que la misma atenta contra las atribuciones del presidente de la República, entre las que se encuentran dirigir la economía del país, y determinar la política y los programas económicos y sociales.

También por la vía del recurso por inconstitucionalidad, se han conocido razonamientos de inconstitucionalidad de leyes referidas a las *telecomunicaciones y servicios postales*, y a la *promoción de las expresiones artísticas nacionales*. La primera merece una declaratoria de inconstitucionalidad parcial, por violación al principio de no discriminación, al legalizar la prestación de servicios gratuitos a particulares; en el segundo caso, se desestiman las pretensiones del recurrente, al considerar que la ley no contiene normas que contravengan la Constitución.

Dentro del proceso de privatización de los servicios públicos, el Tribunal Supremo se pronuncia, declarando sin lugar un recurso de inconstitucionalidad en contra de las reformas al Reglamento de la Ley de

industria eléctrica, por estimar que no lesiona el principio de legalidad, ni la indispensable subordinación, tanto de las leyes, como de los actos de los poderes y funcionarios, a la Constitución. Sostiene el criterio esta sentencia, de que no podría la declaratoria de inconstitucionalidad, afectar derechos de terceros; agregando opiniones sobre el principio de derechos adquiridos.

La aprobación de una reforma a la Ley Orgánica de *Tribunales*, dictada por la Asamblea Nacional, merece la declaratoria de inconstitucionalidad, pues la Corte Suprema estima que se viola su atribución constitucional referida a su propia organización o estructuración, y que una ley secundaria no puede señalar, en el nombramiento de magistrados, un periodo mayor o menor que el dispuesto constitucionalmente, sin ajustarse a los procedimientos de reforma que prescribe la carta fundamental.

En sus artículos 20 al 22, la Ley de Amparo regula y garantiza la interposición del recurso de *inconstitucionalidad en caso concreto*. Desde 1988, la jurisprudencia no ha favorecido la declaratoria de inconstitucionalidad. Los casos presentados son: alegación de inconstitucionalidad de una ley en recurso de casación; declaratoria de improcedencia de un alegato de inconstitucionalidad de la ley, en un recurso de casación por el de hecho; y en ocasión de un recurso de amparo.

De gran interés se estima, la sentencia que resuelve el primer recurso por inconstitucionalidad en el fondo, en la que se establecen criterios doctrinarios sobre *inconstitucionalidad de fondo o material e inconstitucionalidad formal*, convertidos en la guía de las declaratorias de inconstitucionalidad, de los últimos diez años.

La *legitimación activa* del recurso por inconstitucionalidad corresponde al ciudadano. En los últimos años, son numerosos los recursos que se han desestimado, por la falta de demostración de la ciudadanía, así como por ser interpuestos por representantes de personas jurídicas. Sin embargo, al considerar éste un requisito subsanable, la Sala de lo Constitucional considera que el recurrente debe demostrar su ciudadanía nicaragüense, con cédula o pasaporte vigente, y el secretario en su razón de presentado, describir dichos documentos, dando fe de ello.

La *legitimación pasiva* recae en la autoridad que dicta la ley, decreto o reglamento contra el cual se recurre, es decir, cualquier medida legislativa, ya sea que provenga del Poder Legislativo dirigiendo el recurso en este caso en contra del presidente de la Asamblea Nacional, y del

presidente de la República, si se tratara de un decreto ejecutivo, o de la autoridad responsable, para aquellos casos en que se alegue la inconstitucionalidad de una norma de rango inferior.

Respecto a los *requisitos de forma* establecidos en el artículo 60. de la Ley de Amparo, el alto tribunal se ha pronunciado, expresando que dicho artículo va más allá de lo establecido en el artículo 187 de la Cn; sin embargo, no ha declarado expresamente la inconstitucionalidad de tal disposición. El fundamento para tal decisión, lo encuentra la Corte Suprema, en el hecho de que el recurso por inconstitucionalidad, no solamente ampara los derechos y garantías consagrados en la carta magna, sino que pretende el control de las leyes como medio de garantía de la supremacía constitucional.²⁵

Es importante referir que, aun cuando la Corte Suprema de Justicia manda a llenar la omisión en un recurso por inconstitucionalidad, lo declara no interpuesto, por no llenarla en el plazo concedido para ello.

Recientemente, la Sala de lo Constitucional ha manifestado que no cabe el *desistimiento* en los recursos por inconstitucionalidad, por tratarse de un recurso de orden público, que tiene por objetivo mantener el imperio de la Constitución y no de un derecho subjetivo privado, o de derechos privados.

En relación con *los efectos de la sentencia*, cabe decir que a partir de la Ley de Amparo de 1988, las declaraciones de inconstitucionalidad de la Ley tienen efectos *erga omnes*; la declaración rige para el futuro, la norma declarada inconstitucional es expulsada del ordenamiento jurídico. No hay que esperar que la norma sea aplicada a un caso en concreto, como ocurre antes; basta su entrada en vigencia para recurrir.

Finalmente, es necesario hacer notar que el recurso por inconstitucionalidad enfrenta una variedad de obstáculos: es eminentemente político—entendido este término en su sentido más amplio—; sus fallos tienen un gran impacto en la vida de la nación; al ser extraordinario, requiere en su interposición de una fundamentación académica y doctrinaria muy bien sustentada; y su práctica es muy incipiente.

Ello se traduce en falta de cumplimiento de los plazos para fallar, y en la posibilidad de que puedan producirse situaciones que violentan la Constitución política, por la aplicación de una norma inconstitucional, ya que ésta deja de ser aplicada hasta que se declara la inconstitucio-

25 *Boletín Judicial* 1992, Sentencia núm. 170, del 24 de noviembre de 1992, p. 254.

nalidad, con el consecuente detrimento de los derechos constitucionales que está obligado a garantizar el Supremo Tribunal.

El *recurso de exhibición personal* es la denominación que utiliza la Constitución política de 1987, para referirse al tradicional recurso de *habeas corpus*.

Si la Sala Penal del Tribunal de Apelaciones rechaza la solicitud de Exhibición Personal, o desoye la petición, el perjudicado puede recurrir de queja ante la Corte Suprema de Justicia, quien resuelve sin ulterior recurso, dentro de las 24 horas siguientes. El plazo improrrogable para la interposición del recurso es de 20 días, contados a partir de la negativa; si hay impedimento para hacerlo, el término empieza a contar a partir de que cese dicho impedimento.

La *queja por denegación de exhibición personal* se establece en la Ley de Amparo de 1894. La Corte Suprema de Justicia, ha dicho que ésta “...más que un recurso, constituye una institución *sui generis* de derecho público, creada para defender la libertad de las personas contra los actos de autoridad...”.²⁶

En la práctica, se ha observado una anómala utilización de este recurso en la solución de conflictos que son materia del derecho de familia, asunto que requiere de un análisis más profundo, valorando la conveniencia de plantear una restricción en ese sentido.

- La experiencia de la Corte y de la Sala de lo Constitucional, en la aplicación de las disposiciones de la Ley de Amparo, permite identificar algunos vacíos de la Ley, así como la urgencia de adecuar sus disposiciones, a la norma constitucional.
- La Ley de Amparo debe consignar la radicación de la competencia para conocer y resolver el recurso de amparo, en la Sala de lo Constitucional, y ajustar los procedimientos y formalidades a seguir, en la tramitación de este recurso.
- La Constitución política y la Ley Orgánica del Poder Judicial, confieren a la Sala de lo Constitucional, la atribución de instruir y proyectar las resoluciones en materia del recurso de inconstitucionalidad, que es resuelto por la Corte Plena. Corresponde a la Ley de Amparo regular adecuadamente este procedimiento.

26 *Boletín Judicial 1990*, Sentencia núm. 18, del 14 de febrero de 1990, p. 40.

- La Reforma Constitucional de 1995 confiere nuevas atribuciones a la Corte Suprema de Justicia, que carecen de una regulación sustantiva y procesal, como son: conocer y resolver los conflictos de competencia y constitucionalidad entre los Poderes del Estado; y conocer y resolver los conflictos de constitucionalidad entre el gobierno central y los gobiernos municipales y de las regiones autónomas de la Costa Atlántica. Es indispensable que la Ley de Amparo tome en cuenta dichas competencias, y desarrolle el procedimiento a seguir.
- En cuanto a la admisión del recurso de amparo, conviene que una reforma a la Ley de Amparo contribuya a corregir un error frecuente, como es que en aquellos casos en los que el Tribunal manda llenar omisiones y éstas no son llenadas, dicho órgano declare la improcedencia del recurso, en vez de tenerlo como no interpuesto, como ordena la ley, con el consecuente efecto negativo para el recurrente, que no puede interponerlo nuevamente.
- En relación con el objeto del recurso de amparo, se requiere proporcionar a los juzgadores mayores criterios probatorios, para el supuesto jurídico de violación o amenaza de violación por omisión, ya que la Ley de Amparo vigente no los establece, y en varios casos ya ha operado como causal de improcedencia, el hecho de que el recurrente no demuestre la omisión.
- Se sugiere explorar la posibilidad, necesidad y conveniencia de instituir el recurso de amparo para el caso en que un Tribunal de Justicia viole la garantía de la tutela judicial efectiva, a fin de tutelar los derechos constitucionalmente reconocidos.
- De suma importancia se considera, armonizar la disposición sobre la improcedencia del recurso de amparo en materia electoral, contenida en la Ley de Amparo vigente, con la reforma constitucional operada mediante la Ley núm. 205, dejando claramente establecido que se refiere a disposiciones dictadas por el Consejo Supremo Electoral, ya que hay asuntos electorales en los que no interviene dicho órgano.
- La Ley de Amparo debe proporcionar criterios básicos y fundamentales, en la determinación de la frontera jurídica entre la materia constitucional y la contencioso-administrativa.

En el caso del recurso por inconstitucionalidad, es fundamental la capacitación continuada y la discusión profunda, con los funcionarios judiciales, sobre normas ordinarias que, analizadas frente a la norma constitucional, pueden considerarse inconstitucionales, fortaleciendo a los juzgadores de las declaratorias de inconstitucionalidad en el caso concreto, y adecuando el ordenamiento jurídico anterior a la Constitución, a sus principios y normas.