

LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

¿TRIBUNALES JUDICIALES O ADMINISTRATIVOS?

Por Karlos Navarro Medal y
Miguel Ángel Sendín García

Introducción

Pocos países han tenido una evolución tan compleja y problemática como la que ha experimentado Nicaragua a lo largo de su historia. La inestabilidad política y las alternancias en el poder, no sólo de las personas o los grupos políticos, sino también de las ideologías y concepciones económicas y sociales, han sido más que frecuentes.

Este factor no podía dejar de afectar a la evolución del ordenamiento jurídico encargado de encauzar y dirigir la realidad social, política y económica subyacente a la misma. Afirmación especialmente cierta para una rama tan apegada a la política y a los cambios sociales como lo es el Derecho administrativo. Realidad, como es sabido, extraordinariamente sensible a las transformaciones sociales.

La más marcada consecuencia que esto ha traído consigo ha sido la incapacidad para llevar a cabo la construcción del ordenamiento jurídico administrativo desde una perspectiva unitaria, pues se ha erigido como fruto de impulsos diversos, procedentes de las más diversas influencias, que han ido configurando un conglomerado variable, imposible de incardinar en ninguna de las familias o construcciones jurídicas clásicas. Ningún país del mundo puede afirmar, ciertamente, que su Derecho se enmarque de forma absoluta en una tradición jurídica determinada, sin embargo, el caso de Nicaragua es al respecto destacable,

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

dada la intensidad, y sobre todo la confusión, con lo que a lo largo de su convulsa historia se ha ido produciendo esa mixtura de soluciones jurídicas diversas.

Eso explica, en buena medida, que a pesar de existir, como es evidente dada la entidad y riqueza histórica de una país como Nicaragua, un importante aparato administrativo desde muy temprano, no exista en él un sistema desarrollado de Derecho administrativo. En la regulación jurídica de esa estructura pública es frecuente encontrar figuras y conceptos propios del Derecho administrativo continental europeo, de base francesa (piénsese, por ejemplo, en la figura de la concesión administrativa, que aparece frecuentemente en la normativa de Nicaragua); que conviven con soluciones jurídicas procedentes de otras latitudes (la influencia norteamericana debe ser también aquí, como en tantos otros campos, especialmente reseñada).

A ello se añade un factor bastante común en toda Latinoamérica, como es la tendencia a reproducir las instituciones jurídicas europeas y estadounidenses.¹ De nuevo aquí Nicaragua asume un papel destacado, pues precisamente en la materia que nos ocupa, se manifiesta una notable carencia de construcciones originales en sentido estricto, y se percibe un tratamiento de la materia deudor en exceso de los estudios llevados a cabo en otras latitudes.²

Los efectos de esta intensa importación se ven agravados por la más que marcada carencia en el tratamiento de la materia por la doctrina

¹ Señala E. Rivero Ysern que “gran parte de las instituciones existentes en América Latina son reproducciones, a imagen y semejanza, de otras existentes en Europa o en los Estados Unidos. Desde las Cortes constitucionales o los consejos de Estado a los entes reguladores o agencias de supervisar y regular actividades estratégicas”. “Descentralización en Colombia”, en *El Estado de Derecho Latinoamericano: integración económica y seguridad jurídica en Iberoamérica*. Ediciones Universidad de Salamanca, 2003. Pág. 93.

² En tal sentido, señala C. M. López que en algunos casos las obras nicaragüenses sobre la materia son “simple extrapolación de lo que han escrito otros autores en otras latitudes, sin tener en cuenta si esas reflexiones son aplicables o no, a nuestra realidad, a nuestra historia, a nuestro grado de desarrollo económico, social y cultural, y más aún, a nuestro ordenamiento jurídico. Además uno de nuestros errores más frecuentes ha sido la tendencia a confundir lo que no es más que una reflexión particular sobre la normativa a una realidad concreta, a menudo ajena y distanciada, no sólo geográficamente, de la nuestra, con lo que es la doctrina general o principios generales del derecho aceptados por la civilización occidental, a la que de alguna manera hemos sido incorporados”. “Prólogo”, al libro de J. Flavio Escorcía: *Derecho Administrativo*. León. Nicaragua, 2002. Pág. 8. En el mismo sentido, J. Flavio Escorcía destaca la necesidad de “conectar los conocimientos teóricos con la realidad nacional, con los problemas que padece la sociedad”. *Derecho Administrativo*. León, Nicaragua, 2002. Pág. 31.

¿Tribunales judiciales o administrativos? - Karlos Navarro y Miguel Ángel Sendín García

nicaragüense, que se ha ocupado bastante pocos de los problemas iu-sadministrativos³. Esto no impide, por supuesto, que existan también en este país algunos estudios, muy meritorios además, sobre el tema.⁴ Pero son tan sólo excepciones particulares, simples islas en un inmenso océano de olvido, motivado, quizás, por la escasa aplicación práctica que esta rama del Derecho ha tenido hasta el momento en Nicaragua.⁵

En su conjunto, todos estos factores determinan que el Derecho administrativo de Nicaragua se presente como un conjunto que adolece de un alto grado de irracionalidad, en cuanto ofrece, con carácter general, la visión de un agregado de soluciones técnicas, correctas individualmente consideradas, pero carentes de una verdadera conexión lógica y, sobre todo, en gran medida extrañas, en el sentido de que parecen haberse anexionado desde fuera, como algo ajeno, y no, como sería deseable, como fruto de una adaptación y adecuación progresiva a la realidad jurídica, social, política y económica nicaragüenses.

Como señala Ivanega,⁶ un sistema no puede recibir un juicio positivo o negativo sino es desde su aplicación práctica. Se hace, por ello, imposi-

³ Señala López que “el Derecho Administrativo en nuestra patria presenta niveles muy modestos. Ha sido, más bien, una rama del Derecho Público un tanto descuidada y a veces desvalorizada. Son pocos sus cultivadores. Sigue siendo un Derecho para unos cuantos iniciados. Casi diríamos que se trata de un Derecho esotérico. Nuestros autores, por otra parte, han sido muy escasos. Además no todo lo que se ha escrito tiene la misma calidad. La existencia de obras generales es limitadísima”. *Prólogo*. Págs. 7-8.

⁴ Así, puede citarse la obra de I. Palma Martínez: *Derecho Administrativo, Teórico y Positivo*, Editorial Nuevos Horizontes, Managua, 1947; bastantes años más tarde vio la luz la obra de Rizo Oyangueren, A.: *Manual Elemental de Derecho Administrativo*. Editorial Universitaria, León, Nicaragua, 1992; recientemente, nuestra bibliografía sobre la materia se ha visto enriquecida por una notable obra de Flavio Escorcía: *Derecho Administrativo*, previamente citada.

⁵ Señala al respecto Flavio Escorcía que el “Derecho Administrativo ha venido siendo hasta hoy, una rama del Derecho abandonada por el jurista y no muy agradable para el estudiante. La causa parece ser la casi nula oportunidad que como estudiantes de leyes, tienen para practicar o ejercitar los conocimientos del Derecho Administrativo. Quizás el ambiente político de nuestra sociedad y el actuar mismo de la propia administración pública, desaniman también al estudiante y al jurista, encontrando al Derecho Administrativo como un conjunto de conocimientos simplemente teóricos a los que no se les tiene muy en cuenta por el poder público. Ello es posible que les haga pensar, que las posibilidades para ejercer el Derecho Administrativo son remotas, a menos que trabajen en la administración pública y aún así, entienden que es posible que no encuentren afinidad entre lo que se les ha enseñado y la forma como más tarde deberán adoptar sus decisiones”. *Derecho Administrativo*. Pág. 31

⁶ Indica M. M. Ivanega que los “sistemas-administrativos, financieros, económicos, jurídicos –no son buenos ni malos en sí mismos. En realidad, sus beneficios, o la ausencia de ellos, deben rendirse con relación a la aplicación efectiva que puedan tener en un Estado determinado”. *Mecanismos de control público y argumentaciones de responsabilidad*. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma. Buenos Aires, 2003. Pág. 285.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

ble, en nuestra opinión, enjuiciar de forma global los distintos sistemas administrativos que en uno u otro momento ha ido adoptando Nicaragua, pues ninguno de ellos ha tenido una implantación real lo suficientemente intensa como para concluir acerca de su adecuación.

Pero la mayor dificultad, sin duda alguna, que sigue encontrando esta rama del Derecho que nos ocupa en Nicaragua es la persistencia de notables lagunas en su ordenamiento jurídico administrativo.

Durante los últimos años esta rama del Derecho va ganando, lenta pero decididamente, posiciones y, sobre todo a partir de las reformas constitucionales de 1995, ha experimentado un desarrollo de importancia verdaderamente reseñable.⁷

Pero éste decidido impulso no puede ocultar aún la existencia de tres grandes lagunas. Por un lado, la falta de algunos textos legales básicos para la existencia de un auténtico sistema de Derecho administrativo. Sin necesidad de descender a un estudio de detalle, creemos queda debidamente acreditada la certeza de este hecho señalando la inexistencia aún hoy en día de una ley de procedimiento administrativo y régimen jurídico básico de la Administración pública. Texto jurídico básico y crucial en todo régimen administrativo que se precie, que ni ha existido ni existe en Nicaragua; y una reforma a la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Por otro lado, y quizás aún más dramático que lo anterior, es la falta de una tradición en la materia. Carencia que se manifiesta además en todos los ámbitos posibles: empleo público, abogacía, jurisprudencia y doctrina. Ello hace que las leyes administrativas se perciban en la práctica como elementos extraños y desconocidos, que encuentran unos obstáculos insalvables para su aplicación práctica en su rotunda novedad para los operadores jurídicos llamados a aplicarla.

Un panorama plagado de problemas, como puede ya deducirse de estas páginas iniciales, que tienen su disquisición, en una historia marcada por convulsiones; y cambios de brusco; pero también de esperanzas. Los últimos tiempos están siendo testigos de una delicada y compleja

⁷ Como señala Flavio Escorcía, en “Nicaragua, el Derecho Administrativo de fines de siglo, sobre todo a partir de las reformas constitucionales de 1995, se encuentra experimentando una enorme ascendencia y constante evolución”. *Derecho Administrativo*. Pág. 31.

¿Tribunales judiciales o administrativos? - Karlos Navarro y Miguel Ángel Sendín García

operación por poner en marcha un sistema de Derecho administrativo avanzado, equiparable al de los países más avanzados del planeta. Es nuestro propósito en este trabajo, explicar, como se ha desarrollado este proceso, en su dimensión histórica.

Panorama Histórico

La formación y desarrollo del Derecho Administrativo en Nicaragua ha tenido un camino difícil, porque además de presentar diversas influencias, la misma historia de Nicaragua, después del proceso de independencia, ha presentado un complejo proceso de definiciones y redefiniciones, de luchas, levantamientos y disputas entre las distintas fuerzas políticas en torno al proyecto de país.

En la primera mitad del siglo XIX reúne, en el escenario de su definición como nación, a independentista y realistas, promonárquicos y republicanos, civiles y militares, caudillos y funcionarios, liberales y conservadores. Este complejo escenario formativo de nuestra historia también estuvo marcado por la diversidad entre la modernidad que encerraban los proyectos políticos, y la novedad de las leyes e instituciones con respecto al acentuado tradicionalismo social y cultural.

Sin embargo, a pesar de las diversas ideas en torno al proyecto de nación que se debatieron en la Asamblea Nacional Constituyente de 1823, el 22 de noviembre de 1824 se aprobó la Constitución de la República Federal de Centroamérica;⁸ que imitó en su organización constitucional, el modelo de la primera república del continente, los Estados Unidos.

A pesar que se le atribuyen defectos, que no son más que la consecuencia natural de la filosofía política y de la doctrina que la inspiraba, se ha dicho que esta Constitución no se ajustaba a la realidad de Centroamérica, y que los Constituyentes había actuado con un lirismo doctrinario que produjo graves y negativas consecuencias.⁹

⁸ “Once meses antes de su promulgación, -escribe Pedro Joaquín Chamorro Zelaya- el poder Ejecutivo Provisional había publicado las bases de la Constitución Federal, la cual, según él presagiaba “La creación de nuevo orden social, los más análogos a las luces del siglo y los deseos y disposición actual de las provincias unidas de Centroamérica. *Historia de la federación de la América Central (1823-1840)*, Madrid, ediciones, Cultura hispánica. 1951. Pág. 67.

⁹ El examen más exhaustivo sobre los posibles defectos de la Constitución lo realiza Pedro Joaquín Chamorro Zelaya. *Historia de la federación de la América Central (1823-1840)* Madrid, ediciones, Cultura hispánica. 1951.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

Esta crítica es válida, desde cierto punto de vista, sin embargo, debe analizarse teniendo en cuenta que la actitud que se objeta en la Carta de 1824 es común, prácticamente, a todo el constitucionalismo latinoamericano, y que se funda no sólo en la ideología política del momento, sino también en la mentalidad urbana de los constituyentes latinoamericanos del siglo XIX. Hay que tener en cuenta para comprender esta actitud de nuestro constitucionalismo, en el periodo de la organización institucional posterior a la Independencia, que no era posible, en términos reales, la creación de modelos a la redacción de textos derivados de nuestra propia experiencia histórica y política, por lo que había de ser, en cierta forma ineludible, la adopción de fórmulas jurídicas importadas, que, resultado de la ideología que habían adoptado las “élites” nacionales, veían coronadas del prestigio intelectual, ideológico o político de los Estados “modernos”.

Tuvieron así los textos constitucionales “una función programática”, utópica y ritual de que carecen en sus lugares de origen y que se enlaza “bárbaramente” con la seguridad nacional, las instituciones vernáculas y políticas realistas”.¹⁰

Así comprendida, la objeción adquiere su verdadera ubicación y su real sentido. El pretendido desajuste con la realidad, el invocado lirismo de los constituyentes, no fue una omisión o un error impensado, sino la consecuencia, buscada y requerida, de la voluntad de imponer un sistema normativo que representaba el esquema jurídico de una ideología política. Se produjo, en consecuencia, un frecuente conflicto, usando la expresión de Héller, entre normalidad y normatividad, porque en cierta forma y en determinadas materias reguladas por la Constitución. No se estaba creando derecho válido, sino sólo un plan de derecho para el futuro. Con este punto de vista se comprende y se valora en forma adecuada la Constitución Federal de 1824. Lo único que podría hacerse era elaborar una Constitución que significara un símbolo, querido y respetado, que fuera, lentamente, acostumbrando al país a vivir sometido a una organización constitucional, acompañado y encauzando un proceso de madurez política y de progreso económico y social.

Unas repúblicas recientemente constituidas, con escasa población, de

¹⁰ Marco Palacios (Compilador): *La Unidad nacional en América Latina. Del regionalismo a la nacionalidad*. Colegio de México. México. 1983.

¿Tribunales judiciales o administrativos? - Karlos Navarro y Miguel Ángel Sendín García

conflicto permanente, no podía aspirar a la tranquilidad derivada del funcionamiento normal de las instituciones, por el sólo hecho de que se sancionara una Constitución. Por ello, durante años, mientras la República realizó su duro aprendizaje cívico, la Constitución fue sólo una superestructura, por debajo de la cual el caudillismo, la fuerza y la violencia eran los verdaderos poderes del gobierno.¹¹

Pero la Constitución de Federal creó un orden jurídico, fundado en algunos principios en que aún hoy se asienta nuestro sistema, y sus normas básicas –contempladas casi siempre como un ideal y un objetivo necesario– ejercieron una constante docencia cívica, influyendo el proceso, lento y difícil, de perfeccionamiento cívico y político de la República.

Las ideas que actúan para hacer posible la Constitución Federal de 1824 son ideas liberales, ya que se consigna en la Constitución: el principio de la separación de los poderes. La influencia de Montesquieu, es determinante.¹² El artículo 55 de dicha Constitución establece: “El poder legislativo de la Federación reside en un Congreso compuesto de representantes popularmente elegidos, en razón de uno por cada treinta mil habitantes”. Y, el artículo 89 dice: “Habrá un senado compuesto de miembros elegidos popularmente en razón de dos por cada Estado”. El Derecho de iniciativa correspondía al congreso y a las secretarías del ejecutivo (art 71), y el de sanción al senado (art. 77), pero las resoluciones vetadas por éste, cuando el congreso las ratificaba por dos terceras o tres cuartas partes, según el carácter del proyecto en cuestión, obligaban a la sanción del senado (artículo 81 y 82).

Al congreso le correspondían, fuera de la Facultad de legislar (Art. 69): Hacer las leyes que mantiene la Federación, y aquellas en cuya general uniformidad tiene un interés directo y conocido cada uno de los Estados, fijar los gastos de la administración general, arreglar la administración de las rentas generales: velar sobre su inversión, y tomar cuenta de ellas al poder ejecutivo, calificar y reconocer la deuda nacional,

¹¹ Edelberto Torres Rivas: *Interpretación del desarrollo social centroamericano*. EDUCA. San José Costa Rica. quinta edición. 1977. Especialmente ver: La Anarquía, Pág. 37-46.

¹² “Se tomó a Montesquieu como maestro constructor de la Constitución Federal de Norte América. El gobierno federal se edificó sobre la teoría de los tres poderes y contrapesos, para impedir que minorías podían suplantarse a otro. El Congreso contrarresta a cualquier presidente, éste al Congreso, y la Suprema Corte a ambos, al paso que el Senado es una Cámara Colegislativa con la de Diputados, con votos igual para todos los Estados”. Pedro Joaquín Chamorro Zelaya, *Historia de la Federación de la América Central* (1823-1840), Madrid, ediciones, Cultura hispánica, 1951.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

suministrar empréstitos a otras naciones.¹³ El Senado -escribió Manuel José Arce- es una autoridad que ha extirpado el dogma de la división de los poderes, porque reúne las tres”.¹⁴

Con respecto al poder ejecutivo, el artículo 106, estima que se “exercerá por un Presidente nombrado por el pueblo de todos los Estado de la Federación”. El papel del Ejecutivo, a quien se privó no sólo del derecho de sanción y veto, sino también y aún, del de objeción, se reducía, al cumplimiento de las leyes así formadas.

Decía el artículo 87: “El poder Ejecutivo, luego que recibía una resolución sancionada... debe, bajo la más estrecha responsabilidad, ordenar su cumplimiento: disponer entre quince días o lo necesario a su ejecución; y publicarla y circularla”. Este era el papel específico del presidente de la Federación.

Al ejecutivo también se le encomendaba la dirección de las Fuerzas Armadas, el mantenimiento del orden público y el derecho de hacer ciertos nombramientos, pero en todas estas facultades estaba sujeto, en mayor o menor grado, al congreso, la aprobación o la ratificación del Congreso (Art. 113 y 122). El Ejecutivo se hallaba del todo impotente para realizar ninguna de sus funciones, debido en parte a la excesiva de los gobiernos de los Estados y en parte a la forma absoluta de que la Constitución consignaba las garantías individuales.¹⁵ Ni el Congreso Federal ni las Asambleas de los Estados podrían contrariar las garantías individuales, pero sí ampliarlos y dar otras nuevas. A ninguna autoridad le estaba permitido nunca, ni por pretexto alguno, coartar la libertad de pensamiento, ni de palabra, la de escritura y la de imprenta. La restricción de la pena de muerte, solo para los delincuentes contra el orden público.¹⁶

¹³ Artículo 69, incisos 1, 6,10, 13. Antonio Esgueva: *Las constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua*, Tomo, I. Editorial “El Parlamento”, 1995. Pág. 204-205.

¹⁴ Memorias de la conducta pública ya administrativa de Manuel José Arce, durante el período de su presidencia. 2a edición, con notas del doctor Modesto Barrios. San Salvador. 1903. Pág. 71.

¹⁵ “En cuanto a su energía y vigor, el poder Ejecutivo debe de tener todas las facultades que hacen necesarias los antecedentes y las condiciones del país y la grandeza del fin para el que es instituido. De otro modo habrá gobierno en el nombre, pero no en la realidad; y no existiendo gobierno, no podrá existir la Constitución, es decir, no podrá haber ni religión, ni libertad, ni confederación Argentina. Juan Bautista Alberdi, *Las Bases*. Biblioteca, Argentina, Buenos Aires, 1915. Pág. 155 y 156.

¹⁶ Ver: José Dolores Gámez. *Historia de Nicaragua, Historia moderna de Nicaragua*, Banco de América, 1975. Pág. 289

¿Tribunales judiciales o administrativos? - Karlos Navarro y Miguel Ángel Sendín García

El artículo 132, establece que “Habrá una Corte Suprema de Justicia que según disponga la ley, se compondrá de cinco a siete individuos: serán elegidos por el pueblo; se renovarán por tercios cada dos años y podrán siempre ser reelegidos”. “La Corte Suprema de Justicia –escribió Pedro Joaquín Chamorro Zelaya– venía a ser un tribunal mezcla de político y judicial. Contradecía ese dualismo su carácter de poder independientes, pues en lugar de limitarse a dudas sobre el tuyo y el mío en última instancia, debía entremeterse en la controversia de los Estados... pero ni siquiera supo aprovechar esta facultad, pues cuando comenzaron las diferencias políticas de los Estados, no se interpuso con su misión moderadora la suprema corte, ni intento evitar el choque.”¹⁷

Lo que parece indiscutible es que los hombres que inspiraron la constitución Federal, estaban en contacto con las nuevas corrientes del pensamiento, y defendían la libertad, la propiedad privada¹⁸ y libertad de comercio e industria¹⁹. Locke llegó a considerar a la propiedad como el derecho natural por excelencia perteneciente al individuo inseparable de la libertad²⁰.

¹⁷ Pedro Joaquín Chamorro Zelaya: *Historia de la Federación...* Pág. 72

¹⁸ En el artículo 2 de la Constitución se establece: “Es esencial al soberano y su primer objeto la conservación de la libertad, igualdad, seguridad y propiedad”. En el artículo, 175, inciso 4, se lee: “Tomar la propiedad de ninguna persona ni turbarle en el libre uso de sus bienes, si no es en favor del público cuando lo exija una grave urgencia legalmente comprobada y garantizándose previamente la justa indemnización”. Alvarez Lejarza, E.: *Las constituciones de Nicaragua...* Pág. 332 y 356. En el nuevo orden creado por la revolución francesa, la propiedad y la libertad de comercio e industria, ocupa el primer lugar. En la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1791 muestran que la Revolución hace de la propiedad uno de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, El artículo segundo menciona a la propiedad entre esos derechos. Y el famoso artículo 17 sacraliza la propiedad de un modo más explícito: “la propiedad es un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente constatada, lo exija evidentemente y bajo la condición de una justa y previa indemnización”. En la Declaración de Derecho 1793, se añira matices al derecho de propiedad. El artículo 16 dice: “El derecho de propiedad es el que pertenece a todo ciudadano de disfrutar y disponer a su conveniencia de sus bienes, de sus ingresos, del fruto de su trabajo y de su industria”. Muñoz Machado, comenta que “la propiedad no se preserva de un modo absoluto como había querido los revolucionarios del 89. Se pone ahora el acento en la propiedad que procede de las obras, del trabajo”. Servicio público. Pág. 46. Al parecer los Constituyentes centroamericanos, tomaron su inspiración para redactar este artículo en la Declaración de Derechos del Hombre y no en la Declaración de derechos de 1793. Véase también, Perez Estrada: *Breve historia de la tenencia de la tierra en Nicaragua*. Págs. 15-22.

¹⁹ En el artículo 175, inciso 7, se establece: “Conceder por tiempo ilimitado privilegios exclusivos a compañías de comercio o corporaciones industriales”. Y en la Sección Segunda, “De los ciudadano”, en el artículo 15, inciso 2, se lee: “Por cualquier invención útil y por el ejercicio de alguna ciencia, arte u oficio no establecidos aún en el país, o mejora notable de una industria conocida”. Alvarez Lejarza, E.: *Las constituciones de Nicaragua...* Pág. 333 y 356.

²⁰ Harold Laski.: *El liberalismo europeo*, F.C.E. México, Quinta reimpresión, 1977.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

Lo que importa resaltar que el resultado final de este proceso constitucional fue la separación entre el ámbito público representado de manera exclusiva por el Estado²¹ (principios de legalidad y de división de poderes; en el respecto de la propiedad; y finalmente el mantener orden público y los derechos privados a través del ejército y la policía) y el ámbito privado, del mercado incipiente centroamericano. Al ser una copia casi total de la Constitución estadounidense, no existía un capítulo sobre los municipios.

Las Constituciones del siglo XIX

Similares términos e idénticos conceptos encontramos en la Constitución Política del Estado de Nicaragua de 1826, que en su parte introductoria establece: “...Para dar la ley fundamental, que asegure la felicidad y prosperidad del Estado, que consiste en el perfecto goce de los derechos del hombre y del ciudadano, que son: la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad”. Sin embargo, en su artículo 36, se garantizaba la propiedad de las tierras comunales y la posesión de colonos y ejedatarios.²²

En el preámbulo de la Constitución del 12 de noviembre 1838 (Primera Constitución de Nicaragua como Estado Libre, Soberano e Independiente, una vez Fracasada la Federación), se eliminan los conceptos de libertad, seguridad e igualdad y solamente se hace mención a una mejor felicidad y prosperidad”.

A los gobiernos conservadores les siguió uno de tendencia liberal, encabezado por el General Zelaya. Aunque las reformas liberales implementadas por Zelaya tenían una substanciación congruente con el medio y las necesidades, fueron contradictorias y frustradas, debido a que, si por una parte significaron un intento serio de modernizar el Estado²³ y

²¹ En el artículo 182, de la Constitución se establece que el Poder Ejecutivo, está a su cargo: 1. “Ejecutar la ley y cuidar el orden público; 3. Disponer de la fuerza armada del Estado y usar de ella para la defensa”. Alvarez Lejarza, E.: *Las constituciones de Nicaragua...*Pág. 358.

²² Velázquez Pereira, señala que “más tarde, la asamblea ordinaria del Estado de Nicaragua, en 1832, hizo énfasis en proteger el derecho de las comunidades sobre sus tierras y ejidos, estableciendo en el artículo I. “Es deber del Estado el promover la industria comunal rural”. Posteriormente, la Constitución de 1838 hizo pequeñas modificaciones al derecho de propiedad, trazando el marco jurídico para que dentro de él se regulara la distribución de terrenos ejidales. Sin embargo, estas disposiciones no tuvieron ningún efecto por la importancia nula que el ejido tenía en la economía nacional”. *La formación del Estado en Nicaragua*. Banco Central de Nicaragua. Managua, Nicaragua. 1992. Pág. 31.

²³ Velázquez Pereira indica que las nuevas tareas asignadas al Estado implicaron una alta dosis

¿Tribunales judiciales o administrativos? - Karlos Navarro y Miguel Ángel Sendín García

el país, por el otro, no lograron establecer un orden político estable ni un progreso económico duradero²⁴, ni una administración pública independiente del poder Ejecutivo.

En el aspecto constitucional, con la promulgación de la “Libérrima” en 1893, se establecen los principios ideológicos del liberalismo y se inicia la transición hacia nuevas instituciones modernas. Entre otros cambios sustanciales, la nueva Constitución prohibió una religión estatal, garantizó la libertad de cultos, negó a los clérigos el derecho de servir en la Asamblea Legislativa o como oficiales ejecutivos o jueces, prohibió los conventos y los monasterios, estableció la asamblea unicameral y negó a extranjeros el derecho de permanecer en el país después de hacer “reclamaciones” injustas. Abolió la pena de muerte, estableció la libertad de trabajo y de imprenta, de profesiones y de impuestos. Suprimió los monopolios, estableció el control de las rentas públicas, introdujo el recurso de inconstitucionalidad de las leyes, jurado para juicios civiles, la separación del Estado de la Iglesia, el registro civil de las personas y el no ir a prisión por deudas.²⁵ En el año de 1904 y 1906, respectivamente, se promulgan los Códigos Civil y de Procedimiento Civil, aún vigentes. A pesar de estas reformas importantes, Zelaya no separó el Gobierno de la Administración Pública.²⁶

de intervención en la economía. De ese modo el Estado se convirtió en un importante protagonista del desarrollo, y en un centro de las decisiones económicas. El llamado Estado liberal en Nicaragua surge en respuesta a las necesidades de expansión y dinamización de la agricultura cafetalera. Por lo tanto, la acción reguladora del Estado en ese periodo va a corresponder al desarrollo y a las necesidades del nuevo sector de la economía. Se observa entonces que por medio de esta intervención en la esfera económica, el nuevo Estado organizó los intereses de la burguesía cafetalera dando a su acción los contenidos siguientes: a) La creación de la infraestructura económica necesaria a la salida de la producción hacia los centros de ultramar. b) La organización del Sistema Monetario Nacional. c) La creación del Sistema Financiero Nacional (Banco Nacional). d) El subsidio estatal a la producción cafetalera. e) La construcción de beneficios mecanizados.

²⁴ E. Torres Rivas, señala que “podría decirse que la República Liberal corresponde a un modelo de desarrollo de una sociedad agroexportadora dirigida por una burguesía de claro perfil oligárquico”. *Interpretación del desarrollo social en Centroamérica*. San José, Costa Rica. 1972. Pág. 63.

²⁵ Alvarez Lejarza apunta en su *Ensayo Histórico de las Constituciones en Nicaragua*, que en la práctica nueve meses después de la promulgación, se decretó la Ley Marcial, el Estado de Guerra y el estado de sitio. En el año de 1896, Zelaya realizó Reformas a la Constitución: suprimió el artículo 152, que establecía: “...el Presidente y los Secretarios de Estado podrán ser acusados por delitos oficiales, hasta cinco años después de haber cesado en sus funciones”. También eliminó algunas leyes constitutivas: la de imprenta, la marcial, la de amparo y la electoral. En el año de 1905 promulgó otra Constitución. Lo más interesante de esta nueva Constitución fue el hecho de que el periodo presidencial sería de seis años y el presidente sería elegido por voto popular. No se mencionaba nada sobre la reelección, lo que denota que la reelección era posible, ya que la ley no lo prohibía.

²⁶ Santa María De Paredes afirma que “...podemos emplear desde luego como sinónimos los nom-

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

El general Zelaya, al ser causa de intranquilidad –tensiones en el interior del país y guerras en el exterior- en Centroamérica y al enfrentarse a los Estados Unidos por el canal cae del poder en 1909, y a partir de allí comienza a estructurarse un nuevo orden político, con base en instituciones muy débiles.

El periodo del protectorado norteamericano

Por medio del protectorado, que se instaura a partir de 1912, los conservadores logran mantenerse en el poder entre 1912 y 1928, „no porque existía un gobierno fuerte o una coalición política, sino porque se le tenía miedo a los Estados Unidos“.²⁷ Durante este período los norteamericanos crearon algunas instituciones como la Recaudación General de Aduanas (RGA), el Banco Nacional de Nicaragua y la Alta Comisión, cuya función era autorizar, fiscalizar y supervisar el presupuesto nacional.²⁸

La intervención directa de los Estados Unidos tuvo como consecuencia la interrupción del desarrollo autónomo del Estado de Nicaragua, que había venido evolucionando de manera acelerada en los últimos treinta años del siglo XIX.

El Estado Nicaragüense veinte años después de las reformas emprendidas por el gobierno liberal se caracterizaba por tener instituciones estatales intervenidas y desnacionalizadas, con una contracción del sector público y sin grandes inversiones en el servicio público.

bres Poder ejecutivo y Poder administrativo sin más aclaraciones, con solo advertir que la primera denominación se usa más en el lenguaje constitucional al marcar sus relaciones con los otros poderes, y la segunda en el lenguaje técnico de la vida administrativa”. *Curso de Derecho Administrativo*. Quinta edición. Establecimiento tipográfico de Ricardo Fé. Madrid, 1898. Págs. 138-143. POSADA, en cambio, sí establece la distinción entre gobierno y administración en 1897: “... no (hay que) confundir la *Administración con el Poder Ejecutivo ni con su fin*”. Por otra parte, adelanta una tercera función del Poder Ejecutivo, que sería la actividad preponderante del Estado desde mediados del siglo XX: “... la acción protectora –injerencia social– del Estado”. No obstante, denota confusión—desde el punto de vista de las concepciones actuales— al aclarar que “...el Poder Ejecutivo tiene *su aspecto administrativo*” Tratado de Derecho... Pág. 57.

²⁷ Walter Knut: El somocismo: *Del protectorado a la revolución, en Encuentros con la historia. Primera edición*, Universidad Centroamericana, 1995. Pág. 331.

²⁸ El Tratado Knox-Castrillo entre el departamento de Estado de los Estados Unidos y el gobierno de Nicaragua fue el instrumento que proporcionó el marco jurídico-político de la intervención norteamericana. En el artículo 4, el referido tratado establecía la creación de un organismo llamado *Collector General of Customs*, que se convertía en el recaudador de todos los ingresos fiscales del Estado, los cuales, una vez recolectados, eran transferidos a la segunda institución del sistema, que a su vez cumplía con otras tareas, es decir, el Banco Central.

¿Tribunales judiciales o administrativos? - Karlos Navarro y Miguel Ángel Sendín García

A pesar de haber transcurrido varias décadas de expansión productiva y de estímulos modernizantes en la primera mitad del siglo XX, en Nicaragua aún no se logra del todo descomponer las estructuras sociales preexistentes al momento de la independencia; que se caracterizan por un orden semi-feudal.

El periodo de la familia Somoza y el frustrado intento de crear el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo

La expresión máxima de este sistema lo encontramos en el período de la dictadura de la familia Somoza. En lo político-administrativo esta época está marcada por un impulso centralizador que lleva ya en 1936, primer año de gobierno de Somoza García, a la supresión de la autonomía municipal y a la institución de alcaldes electos por Juntas Locales nombradas por el Ejecutivo.²⁹ En 1937, ya por Ley, el Ejecutivo asume el gobierno de las Juntas Locales y más adelante, en 1939, la Constitución Política ratifica la conversión, hecha diez años antes, de Managua en Ministerio de Estado, abole la autonomía municipal y establece que la administración de las entidades locales estaría a cargo de municipalidades nombradas por el Poder Ejecutivo.³⁰

²⁹ Aunque en los años setenta se da un intento de descentralización, impulsado por la Organización de los Estados Americanos, que recomendaba en un informe: “La actual división del territorio nicaragüense en departamentos y municipios no es muy apropiada para un intento serio de desarrollo regional. La gran disparidad de tamaño, topografía, población y su distribución, dotación de recursos naturales, comunicación y distancia de los centros principales y mercados, producción actual y potencial, niveles de desarrollo, etc., entre los distintos departamentos, dificultan la adaptación de los esfuerzos de desarrollo al actual marco político-administrativo. Para lograr el desarrollo, las regiones deberían tener cierto grado de armonía interna y un conjunto de condiciones que faciliten su integración y cohesión. Programa de *Descentralización y Desarrollo de la Región del Pacífico*. OEA. 1978. A finales de 1978, se desarrolló un “Programa de Descentralización y Desarrollo de la Región del Pacífico”, elaborada por técnicos de la OEA y del Ministerio de Economía y Comercio (MEIC). Pero como se conoce estos planes no se llevaron a la práctica ni tuvieron incidencia alguna. A. RODRIGUEZ GIL afirma que “el centralismo, que jugó un papel progresista en la consolidación de los Estados Nacionales y de las economías capitalistas, llega a Nicaragua muy tarde, a finales del siglo pasado (XIX), y con unos rasgos marcadamente oligárquicos que no le permiten cumplir con sus fines. Posteriormente la intervención norteamericana rompe el esquema de desarrollo autónomo del Estado y no es hasta los años 50-60, que éste conoce un mayor desarrollo y tecnificación, pero dentro del marco de una dictadura con gran peso unipersonal, que utiliza el aparato de Estado como instrumento de enriquecimiento de su grupo oligárquico y otorga gran prioridad al fortalecimiento y desarrollo y actuación de su eje central, la Guardia Nacional. Estas situaciones, unidas al desarrollo económico dependiente y la tutela ejercida por los Estados Unidos, impide el desarrollo de un Estado fuerte, pero no el desarrollo de un aparato altamente centralizado, con una presencia en el territorio fundamentalmente de carácter militar y represiva, lo que incide en la debilidad congénita de los gobiernos locales y su sumisión al caciquismo”. *Centralismo, municipio, regionalización y descentralización en Nicaragua*. Friedrich Ebert Stiftung. Managua, Nicaragua. 1991. Pág. 29.

³⁰ Sobre este aspecto, véase: Buitrago, E.: *El municipio en Nicaragua*. Managua, Nicaragua, 1987;

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

En la Constitución de 1939, en el Capítulo II, „De los deberes y atribuciones del Poder Ejecutivo“, en su artículo 214, se establece que a „El presidente de la República están confiados el gobierno y la administración del Estado y el mando supremo de todas las fuerzas armadas de la nación“. Asimismo, de acuerdo al artículo 219, le corresponde al presidente de la República como suprema autoridad administrativa, „nombrar y separar libremente a los secretario y subsecretario de Estado y a los demás empleados del Ejecutivo“ (inc. 4); „Nombrar las personas que deban desempeñar cualesquiera empleos nacionales, cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución y las leyes“ (inc. 4); „dirigir relaciones exteriores, nombrar agentes diplomáticos y cónsules de la República“ (inc. 6). En el artículo 312 de esta Constitución se declara la intención de „crear el servicio civil organizado con los funcionarios que no tengan carácter político“. Sin embargo, esta intención nunca se cumplió. Idénticos términos encontramos en la Constitución de 1948;³¹ en la de 1950;³² y en la de 1974.

Sin embargo, en esta última Constitución Política, se produjo un hecho nuevo: la posibilidad de la creación de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En los artículos 303 y 304, se contempla la estructuración de un „Tribunal de lo Contencioso Administrativo“, adscrito al Poder Judicial.³³

En el Título XII llamado Poder Judicial, Capítulo único, de la Constitución de 1974, que trataba de la organización y atribuciones de este Poder, es donde se encuentran las normas que regulan al Contencioso-Administrativo al menos en esa época:

El arto. 303 decía: „Habrá un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en la capital de la República, que conocerá de los asuntos y en la forma que determine la Ley. Se compondrá de cinco Magistrados con sus respectivos suplentes, electos por el Congreso Nacional en Cámaras

³¹ Artículos 177, 182 incisos 4 y 5.

³² Artículos 190, 195 incisos 4 y 5.

³³ Cairo Manuel López, sobre este particular comenta: “La mera declaración constitucional en sí supone un paso adelante y un verdadero avance en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, como muchas de las declaraciones programáticas que encierran las constituciones políticas, éstas no son efectivas y reales sino hasta que son desarrolladas por una Ley ordinaria que las concretiza y las hace efectivas. Lo deseable es que una ley de esa naturaleza se dictara lo más pronto posible. *Concepto y Naturaleza del Procedimiento Administrativo*. Revista Encuentro. Número. Pág. 28.

¿Tribunales judiciales o administrativos? - Karlos Navarro y Miguel Ángel Sendín García

Unidas, de los cuales dos pertenecerán al Partido que hubiere obtenido el segundo lugar en las últimas elecciones de Autoridades Supremas. El Magistrado primeramente electo será el Presidente de dicho Tribunal. La Ley podrá, a iniciativa de la Corte Suprema de Justicia, crear otros órganos de la Contencioso–Administrativo“.

Por su parte el arto 304 decía: “Contra las resoluciones del Tribunal de la Contencioso–Administrativo se podrá recurrir ante la Corte Suprema de Justicia, en los casos que determine la Ley”.

En los artículos 284, 288, 290 y 305 del mismo cuerpo legal se desarrollaron otros aspectos de lo Contencioso–Administrativo. A pesar de dedicársele todos estos artículos el Tribunal de lo Contencioso–Administrativo nunca se llegó a organizar, ni se dictó la ley para su funcionamiento.

El Marco constitucional del Derecho Administrativo en la Constitución de 1987

El derrocamiento de Anastasio Somoza el 19 de julio de 1979 fue recibido con entusiasmo. En esa fecha se instala la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, quien ejerció las funciones de Poder Ejecutivo y Legislativo, a la vez, entre los años de 1979 y 1984.

El 20 de julio la Junta promulga el Estatuto fundamental de la República de Nicaragua,³⁴ por el cuál se deroga la Constitución Política de 1974 y las leyes constitutivas (Art. 3). Asimismo, el 21 de agosto de ese mismo año se promulga el Estatuto sobre derechos y garantías de los nicaragüenses, los cuales se clasificaban en: Derechos del pueblo, Derechos individuales, civiles y políticos, Derechos individuales, económicos, sociales y culturales. Estos Estatutos constituían el fundamento teórico sobre el que se irá desarrollando el nuevo régimen político.³⁵

³⁴ La Gaceta. 22 de Agosto de 1979. Los artículos 9, 10, 18 y 28 del Estatutos fueron reformados el 21 de febrero de 1984. A través de esta reforma se designan los nuevos Poderes del Estado: Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia y Consejo Supremo Electoral. El Consejo de Estado tenía la función de un Poder Legislativo, pero era compartida esta función con la Junta de Gobierno (Poder Ejecutivo).

³⁵ Esgueva, A.: *Conflicto y paz en Nicaragua*. Taller No. 7. Editorial UCA. 1998. Pág. 95-96. Véase también, *En Busca de la democracia*. BCN. Managua. Nicaragua. 1994. Págs. 447-448. Flavio Escorcia señala que en ninguno de estos textos “se hizo alusión alguna a las entidades municipales, no sabemos a que pudo haberse debido tal omisión; si a la falta de interés por el tema local o a un olvido involuntario producido por las tensiones del momento. Sin embargo, la primera ley sobre el régimen municipal, se dictó unos días después de haberse cumplido seis meses de la caída de So-

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

Sin embargo, la nota más característica de este período es que, ante la carencia de la más elemental infraestructura administrativa, y ante la falta de un plan de reforma administrativa, se dio una identificación política y administrativa del partido y del Estado,³⁶ que se manifestó en todo el territorio nacional y de forma marcada en las zonas rurales.³⁷

De esta forma, el Estado y la Administración pública fueron creciendo de una manera desordenada, no planificada, y a veces en direcciones contradictorias, lo que acentuó la competitividad, el feudalismo institucional, la duplicidades e incluso las contradicciones legales entre los organismos estatales.

El 9 de Enero de 1987, la Asamblea Nacional de Nicaragua culminó su labor constituyente, con la aprobación de la nueva Constitución Polí-

moza. Con esta ley se vinieron a formalizar las Juntas Municipales, las que de hecho se habían venido creando en cada una de las ciudades que iban siendo liberadas por el movimiento revolucionario durante la guerra”. *Municipalidad y Autonomía en Nicaragua*. Editorial Universitaria. León, 1999. Págs. 83 y 84. Por medio del Decreto núm. 270, dictado el 31 de enero de 1980, se regulo lo referente al nuevo régimen local. El Art. 1 dispuso: “El gobierno de los Municipios estará a cargo de las Juntas Municipales de Reconstrucción, que serán electas mediante consulta popular con los fines y competencias que esta ley señala”. La Gaceta. 5 de febrero de 1980. se regulo lo referente al nuevo régimen local. El Art. 1 dispuso: “El gobierno de los Municipios estará a cargo de las Juntas Municipales de Reconstrucción, que serán electas mediante consulta popular con los fines y competencias que esta ley señala”. La Gaceta. 5 de febrero de 1980.

³⁶ Rodríguez Gil indica que el Vice-presidente de la República Sergio Ramírez Mercado, calificó este orden de cosas, como “feudalismo institucional”, es decir un grado de descoordinación entre instituciones que en muchos casos actuaban de espaldas las unas de las otras, sino en abierta competencia por esferas de poder. Y más adelante escribe: Esta identificación fue especialmente grande en campo y en los sectores más alejados, donde los delegados del FSLN eran en muchas ocasiones la única presencia “institucional”. Lo que unido a su prestigio y peso político, hacía que la población se dirigiera a ellos para asuntos tanto de naturaleza política como administrativa. Esta identificación continuó más allá de los primeros años y en general se vio reforzada por la guerra, que impuso una mayor unidad del Estado, el Ejército y el FSLN, a través de lo que se llamó “mando único”, implantado a principios de 1985. Centralismo...Págs. 35 y 39.

³⁷ M. Bernaldes señala que “solamente fueron destruidos los máximos directivos o colaboradores del antiguo régimen en distintos niveles de la organización estatal sobreviviente; la mayoría del personal, por ejemplo en la banca, el aparato fiscal, la seguridad social, la educación y la salud, eran empleados del régimen anterior”. La Revolución de Nicaragua. 1985. También Coraggio, al respecto indica, “un aspecto de la herencia somocista es el haber dejado como un punto de partida para la construcción del Estado revolucionario los restos de un estado atrasado, corrupto, con un escaso desarrollo de las instituciones y de los instrumentos que usualmente sustentan una política económica...las reformas que se hicieron al organigrama estatal no pudieron superar una característica crucial: su división en esferas de decisión no corresponde a los subsistemas de relaciones concretas que constituyen el funcionamiento de orgánicos de la economía. Las unidades ministeriales, base de ese organigrama, responden a prácticas estatales inspiradas en una tradición latinoamericana basada a su vez, en teorías política económica poco aptas para un proceso revolucionario. “Economía y política en la Transición”, en *La transición difícil*. Editorial Vanguardia. Managua, Nicaragua, 1987.

¿Tribunales judiciales o administrativos? - Karlos Navarro y Miguel Ángel Sendín García

tica, que fue promulgada de forma inmediata por el Presidente de la República.

Los preceptos constitucionales que hacen referencia a la administración pública se encuentran ubicados, en primer lugar, en el Capítulo III, artículo 144, que establece que „El poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado, Jefe de Gobierno, y Jefe Supremo de las Fuerzas de Defensa y Seguridad de la Nación“. El artículo 150 indica que dentro de las atribuciones del Presidente de la República estaban las siguientes: “Nombrar y remover a los Ministros y Viceministros del Estado, Ministros Delegados de la Presidencia, Presidente o Directores de entes autónomos y gubernamentales y demás funcionarios cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución y en las leyes”.

En esta Constitución, en su artículo 131, “se, establece la carrera administrativa que será regulada por la ley”. Sin embargo, la ley de Carrera Civil fue introducida una vez que el partido Frente Sandinista perdió las elecciones en 1990, en el periodo de transición entre el 25 de febrero y el 25 de abril. No obstante, el 10 de mayo de 1990 se suspendió la Ley de Servicio Civil, permitiendo el despido de trabajadores del sector público.

Las reformas constitucionales de 1996

A inicios de los años noventa, tras el triunfo electoral en 1990 de Doña Violeta Barrios de Chamorro se redactó un documento que era un acuerdo entre el Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN y al Unión Nacional Opositora, UNO, sobre reformas Constitucionales. Aunque no fue aprobado tenía una serie de artículos referentes a *la constitución de un Tribunal Contencioso-Administrativo*. Fue un intento fallido de incorporar nuevamente esta materia en la Constitución de la República.

Es hasta julio de 1995 a través de la Ley No. 192 que entraron en vigencia las reformas de la Constitución de 1987, reformando 65 de los 202 artículos que la componían.

En el Título VIII de la Organización del Estado, Capítulo V del Poder Judicial, *se instituyó nuevamente el Contencioso-Administrativo pero ya no con la estructura de un Tribunal, sino como una Sala más de la Corte Suprema de Justicia*, esto se observa en su arto. 163 que estipu-

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

laba: “La Corte Suprema de Justicia estará integrada por doce Magistrados electos por la Asamblea Nacional. La Corte Suprema de Justicia se integrará en Salas, que estarán conformadas por un número no menor de tres Magistrados cada una: Civil, Penal, de lo Constitucional y de lo Contencioso–Administrativo, cuya organización e integración se acordará entre los mismos Magistrados”.

De acuerdo a este artículo se estableció como requisito numérico un mínimo de tres Magistrados por cada Sala, lo que no impedía que estas se integrarían por más de tres miembros como planteaba el Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia sobre la División en Salas, (Acuerdo No. 125) de enero de 1996, que en su inciso segundo decía: “Cada una de las Salas estará integrada por seis Magistrados, quienes elegirán de entre sus miembros al Presidente de la misma por un período de un año y cuyas atribuciones se establecen en el Reglamento interno de la Corte Suprema de Justicia”.

Cada uno de los doce Magistrados que formaban la Corte Suprema de Justicia, podían participar al mismo tiempo en dos y en algunos casos hasta en tres Salas diferentes, de acuerdo a sus respectivas especializaciones, inclinaciones o preferencias, para que conozcan de las materias propias de su competencia.

Como percibimos en la reforma constitucional no se señaló la necesidad de promulgar una Ley de lo Contencioso–Administrativo que normará la funcionalidad de la Jurisdicción Contenciosa–Administrativa en Nicaragua, que hasta hace muy poco era inexistente, lo que ocasionaba un gran vacío en la legislación Nicaragüense y un desamparo del ciudadano frente al actuar de la Administración Pública, que sólo podía defender sus derechos a través del Recurso de Amparo.

Este vacío legislativo se trató de llenar con la presentación de un Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de la República de Nicaragua por la Corte Suprema de Justicia a la Asamblea Nacional el veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y siete.³⁸ En este proyecto de ley, por razones de técnica legislativa se obvió el título primero.

³⁸ Este proyecto de ley según lo señalaba su exposición de motivos, fue el producto del trabajo de los Magistrados de la Sala de lo Contencioso–Administrativo de la época, así como por un equipo internacional, coordinado por el Honorable Juez Charles Vacara de Texas Estados Unidos y

¿Tribunales judiciales o administrativos? - Karlos Navarro y Miguel Ángel Sendín García

En su título segundo referente al Contencioso–Administrativo, capítulo II, titulado: “De los órganos de la Jurisdicción Contencioso–Administrativa”, en su artículo 36 se señalaba que la Jurisdicción Contencioso–Administrativa se ejercería por los siguientes órganos:

a) *La Sala de lo Contencioso–Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.*

b) *Las Salas de lo Contencioso–Administrativo de los Tribunales de Apelaciones.*

Se proponía ya una propuesta de estructura orgánica de lo Contencioso–Administrativo digna de discutir de ley a simple vista, sin embargo, nunca fue aprobado.

Junto a esta reforma constitucional y producto de la presión internacional y en un contexto de obligaciones y condiciones para el desembolso de la ayuda externa de los países cooperantes, las cuales deben ser cumplidas por nuestro Gobierno como garantía del buen uso de dichos fondos, se dictaminó el Proyecto de Ley de 1997, por una Comisión Técnica Asesora de la Comisión Dictaminadora de la Asamblea Nacional, creándose una especie de Proyecto dictaminador denominado Proyecto de lo Contencioso–Administrativo, con fecha de 16 de Marzo del año 2000, que en realidad era el dictamen del proyecto de ley de 1997, para su aprobación en la Asamblea Nacional.

Dicho dictamen estableció la misma estructura orgánica del proyecto de ley de 1997, pero localizó el conocimiento y la resolución del fondo del asunto en las Salas de lo Contencioso–Administrativo que se crearían en los Tribunales de Apelaciones, convirtiendo a la Corte Suprema de Justicia en una Segunda instancia o especie de Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso–Administrativo, es decir que el Recurso Contencioso–Administrativo pasó a ser un juicio o proceso de doble instancia según el arto. 48 de dicho dictamen.

La Comisión Dictaminadora aprobó dicho dictamen, pasando al plenario del Poder Legislativo, aprobándose el día 18 de Mayo del año 2000,

el Honorable Magistrado Jorge Rodríguez Zapata del Tribunal Supremo Español y por un equipo de juristas nacionales integrado por los Doctores Orlando Barreto Arguello, Cairo Manuel López Sánchez, Rodolfo Emilio Fiarlos Pinel, Ramiro Guevara Ríos y Elmira Castro Galeano.

publicándose como Ley No. 350 (Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso–Administrativo) la cual según su arto. 19 mantuvo la misma estructura física del proyecto de ley de 1997, pero con el funcionamiento propuesto en el dictamen del año 2000, según su arto. 49 (de la ley No. 350), con la gran novedad de utilizar a los Juzgados de Distrito y Locales de todo el país como uno de los órganos receptores de la demanda Contencioso–Administrativa (arto. 25 de la Ley No. 350).

Recurso de Inconstitucionalidad en contra de la ley 350

El dieciocho de junio del año dos mil uno, José Antonio Bolaños Tercero, presentó ante la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, un recurso de inconstitucionalidad, contra de la Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso–Administrativo.

El recurrente, expresaba en su recurso, que el artículo 119 de la ley, en su párrafo segundo viola la Constitución Política de Nicaragua, al establecer como causal de destitución de los Magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Supremo Tribunal, por la Asamblea Nacional, el no fallar en el plazo fijado por dicha ley, asumiendo dicho órgano legislativo facultades de juzgar y ejecutar lo juzgado, que son propias del Poder Judicial de conformidad con los Arts. 158 y 159 de nuestra Constitución Política, constituyéndose la Asamblea Nacional en un Tribunal de Justicia, invadiendo el ámbito de competencia del Poder Judicial, contradiciendo los Arts. 34 numerales 3), 4) y 9), 129, 158, 19 y 130, todos de la Constitución Política.

José Antonio Bolaños Tercero, asimismo señaló que la Ley 350, Ley de Regulación de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, le ocasionaba los siguientes perjuicios: a) como usuario de la administración de justicia, al pretender ser destituidos los Magistrados, y que como ciudadano tenía derecho de salvaguardar y proteger; b) Que como ciudadano tiene la obligación de respetar y hacer que sean respetados los Poderes del Estado, convirtiéndose el Art. 119 de la Ley 350 en un desequilibrio entre los Poderes del Estado, debilitando las instituciones de un Estado Democrático y de Derecho, en que se debe respetar y tutelar los Derechos Humanos; c) El desorden que dicha ley quiere imponer entre los propios administradores de justicia, ya que por cualquier denuncia podrían ser destituidos de sus cargos, lo que violenta el Art. 160 2 Cn. al establecer un procedimiento anómalo y arbitrario. Que por todas las razones

¿Tribunales judiciales o administrativos? - Karlos Navarro y Miguel Ángel Sendín García

expuestas, consideraba que el Art. 119 párrafo segundo de la Ley 350, violaba los artículos 34 numerales 3) 4) y 9) , 129, 158, 159 y 130, todos de la Constitución Política, por lo que comparecía en su propio carácter y como ciudadano a entablar Recurso de Inconstitucionalidad en contra del Art. 119 de la Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dirigía su recurso en contra del Doctor Arnoldo Alemán Lacayo, mayor de edad, casado, Abogado y Notario Público, en su calidad de Presidente de la República de Nicaragua, por haber sancionado dicha ley. Asimismo, dirigía su recurso en contra de Don Oscar Moncada Reyes, mayor de edad, casado, Administrador de Empresa, del domicilio de Masatepe, en su carácter de Presidente de la Asamblea Nacional.

José Antonio Bolaños Tercero, también expresaba en su recurso de inconstitucionalidad, que la Constitución de Nicaragua garantiza la inamovilidad de los Magistrados y que la Asamblea Nacional sólo tiene la facultad para elegir a dichos Magistrados, admitirles su renuncia, fundadas en causas legales debidamente comprobadas y desaforarlos, para someterse a los Tribunales de Justicia, pero que ningún precepto constitucional autoriza destituirlos. Que la Asamblea Nacional se desvió de su esfera de acción que le marca la Constitución Política, que solamente tiene la facultad de desaforar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, similar a la formación de causa, que es la pérdida de inmunidad en virtud de una acusación o denuncia. Pidió se le diera el curso de ley, al presente Recurso de Inconstitucionalidad, y que se declarara la inaplicabilidad del Art. 119, segundo párrafo de la Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Asimismo, se tuvo como parte a la Procuraduría General de Justicia, a la que se le ordenó notificarle dicha providencia y darle copia del presente Recurso de Inconstitucionalidad.

Mediante escrito de las once y cincuenta minutos de la 3 mañana del veintisiete de julio del año dos mil uno, compareció ante la Corte Suprema de Justicia, la Licenciada Delia Mercedes Rosales Sandoval, en su carácter de Procuradora Administrativa y Constitucional por delegación del Procurador General de Justicia. Por escrito presentado por el doctor Oscar Tenorio Hernández a las once y cuarenta minutos de la mañana del seis de agosto del año dos mil, rindió informe el doctor Arnoldo Alemán Lacayo, en su carácter de Presidente de la República de Nicaragua, quien expuso en síntesis: Que la parte final del Art.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

119 de la Ley 350, instituye una norma característica del derecho administrativo sancionador, similar a muchas otras que se encuentran diseminadas en distintos cuerpos jurídicos, cuya finalidad es evitar la retardación de justicia y salvaguardar los derechos del ciudadano. No existía violación constitucional, ya que el artículo en referencia establece una causal de destitución y encomienda la aplicación de una sanción administrativa a la Asamblea Nacional. Que dicha disposición constituía por ley, una causa autónoma para la remoción de aquellos Magistrados que incurran en retardación de justicia y que el procedimiento para la aplicación de esta disposición no queda al arbitrio de la Asamblea Nacional, sino que dispone que ésta determinará el procedimiento para aplicarlo, y que la misma de conformidad con los Arts. 138 numerales 7) y 24) Cn. establece que es el Poder del Estado facultado para nombrar y juzgar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El doctor Arnoldo Alemán pidió a la Corte Suprema de Justicia que fuera desestimado y rechazado el Recurso de Inconstitucionalidad.

Por escrito presentado por el doctor Oriel Soto Cuadra, a las dos y cuarentinueve minutos de la tarde del trece de agosto del año dos mil uno, rindió informe el Licenciado Oscar Moncada Reyes, en su carácter de Presidente de la Asamblea Nacional, expresando: Que el párrafo segundo del artículo 119 de la Ley 350 no contravenía en modo alguno las disposiciones constitucionales mencionadas por el recurrente, ya que el caso contemplado en dicha disposición no era un asunto judicial cuya competencia fuera arrogada por la Asamblea Nacional, sino una atribución que el constituyente asignó al Poder Legislativo, como es la resolver sobre la destitución de los funcionarios que dicha Institución nombra, de conformidad con el Art. 138 numeral 11 Cn., por lo que no se contravienen los Arts. 34 numerales 3), 4), 9), 129, 130, 158, 159, y 160 de la Constitución Política.

Sentencia Número 40, declarando inconstitucional, parcialmente la ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

La Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia Número 40, y de conformidad con los considerandos hechos y artículos 424, 426 y 436 Pr. y artos. 6, 17, 18 y 19 de la Ley de Amparo, los suscritos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia Número 40, resolvieron “**HA LUGAR AL**

¿Tribunales judiciales o administrativos? - Karlos Navarro y Miguel Ángel Sendín García

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD, interpuesto por **JOSE ANTONIO BOLAÑOS TERCERO**, mayor de edad, casado, Abogado y Notario, del domicilio de Granada, en su carácter de ciudadano, en contra del Art. 119, párrafo segundo de la Ley No. 350 “**Ley de Regulación de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo**”, en consecuencia declárase la inaplicabilidad de dicha norma. II.- De oficio declarárase la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de los Arts. 19 numeral 2), 25, 49, 130, 131, 132, 133, 136, así como la parte pertinente de los artículos en que se mencionare “*la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Apelaciones*”, 21 párrafo segundo, 33 párrafo primero, 42 párrafo primero, 117 párrafo primero, primera línea que dice “*La Sala respectiva del Tribunal de Apelaciones..*”, Arts. 2 numeral 18), 23 párrafos primero, segundo y tercero, 24, 43, Art. 54 párrafo primero, que dice: “*Contra la resolución que declare la inadmisibilidad de la demanda, cabrá Recurso de Apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia*”, Art. 62 párrafo primero, que dice: “*la Sala respectiva del Tribunal de primera instancia*”, Art. 65 párrafo primero, última línea, “*Del auto que se pronuncie sobre la suspensión, cabrá el recurso de apelación en efecto devolutivo*”, Art. 72 párrafo segundo, que dice: “*Contra la resolución cabrá el Recurso de Apelación en ambos efectos, que deberá interponerse en un plazo de tres días*”, Art. 96, 99 párrafo segundo, última línea “*Contra la resolución cabrá el Recurso de Apelación*”, 105, 106 párrafo primero y segundo, 107, 108, 109, 110 párrafo primero, 111 y 118.

La declaración de inconstitucionalidad parcial, ha tenido como consecuencia directa que la competencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, ha quedado limitada, al conocimiento, de las impugnaciones, de Disposiciones de carácter general, ya que la misma ley establece, que puede ejercerse, directamente la acción ante ésta, sin necesidad de agotar, la vía administrativa, de igual forma, cuando se trate de la aplicación, de esas disposiciones cuando se fundamenten, en no ser conforme a derecho y en contra de los actos, de aplicación individual, de dichas disposiciones debiéndose entonces, agotar previamente la vía administrativa.

También, la Sala de lo Contencioso Administrativo, está facultada a conocer, directamente, los procedimientos especiales, establecidos en el

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

artículo 120 y siguientes, en los cuales se regula, el modo de proceder, en los asuntos, del Gobierno Central, las Regiones Autónomas, y los Municipios.

Finalmente y producto de la sentencia de inconstitucionalidad a la que ha sido sometida la ley no. 350 específicamente sobre la estructura orgánica que aprobó, se ha presentado ya en la Asamblea Nacional de Nicaragua, un proyecto de reforma a la Ley No. 350 de parte de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, que pretende mantener como único órgano competente en esta materia a la Sala de lo Contencioso–Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, permitiendo la presentación de las demandas o mejor dicho del recurso contencioso–administrativo en las Salas de lo Civil de los diferentes Tribunales de Apelaciones del país mientras que en Managua será la Sala de lo Laboral la encargada de recepcionarlos, suspenderán el acto administrativo si es necesario, para luego enviarlas a la Sala de la Corte Suprema que resolverá el fondo.