

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE NICARAGUA

UNAN - LEÓN

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



MONOGRAFÍA PREVIO A OPTAR AL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO.

“ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN NICARAGUA.”

AUTORES :

**BR. OLIVER JOSÉ LARIOS ARÁUZ.
BR. BERNY REYNALDO RÍOS HERRERA.
BR. ARNOLDO JOSÉ VELÁSQUEZ ALVARADO.**

TUTOR : M.Sc. MAURICIO CARRIÓN MATAMOROS.

LEÓN, NICARAGUA, OCTUBRE DEL AÑO 2002.



INDICE

	Págs.
Dedicatoria.	
Introducción.	
Capítulo I	
Jurisdicción Contenciosa Administrativa.	
1.ANTECEDENTES	1
2.CONCEPTO	3
3.NATURALEZA.	
3.1 La inserción del contencioso Administrativo en el sistema de Autotutela y de la Responsabilidad constitucional del Ejecutivo e instituciones garantizadas.	4
3.2. La Jurisdicción Contenciosa Administrativa como Jurisdicción Objetiva y Subjetiva (Plena)	6
3.3 El carácter impugnatorio del Recurso Contencioso Administrativo y el llamado carácter revisor de la Jurisdicción.	8
4. SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN.	10
4.1 Sistema Administrativo.	11
4.2 Sistema Judicial.	12
4.3 Sistema Especial o Mixto.	
5. OBJETO DEL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	13
5.1 Acto Recurrido y pretensiones procesales.	
6. POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CON LOSTRIBUNALES	21



7. EXPLICACIÓN DOGMÁTICA: EL PRINCIPIO DE AUTOTUTELA	23
7.1 Insuficiencia de las explicaciones históricas: El Principio de Autotutela como explicación unitaria.	
7.2 Autotutela declarativa y presunción de Legalidad de los actos administrativos.	24
7.3 Los Abusos de la Autotutela.	25
7.4 Articulación entre Autotutela administrativa y Tutela final jurisdiccional.	26

Capítulo II

Derecho Comparado.

1. COSTA RICA	28
2. HONDURAS	32
3. ESPAÑA	36
3.1 Órganos Jurisdiccionales.	38
3.2 Juzgados de lo Contencioso Administrativo y Tribunales Superiores de Justicia.	39
Un sistema interrelacionado de competencias entre ambas instancias.	
Competencias de ambas instancias judiciales en el ámbito local.	
4. DECLARACIÓN DE INCOMPETENCIA.	42
5. CUESTIONES DE COMPETENCIA.	43



Capítulo III

ORGANIZACIÓN DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN NICARAGUA.

1. JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN NICARAGUA Y SUS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES	46
2. SIGNIFICACIÓN GENERAL DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA	50
3. PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCESO	54
3.1 Iniciación del Proceso.	
3.2 Dirección del Proceso.	55
3.3 Impulso Procesal.	
3.4 Igualdad Procesal	
3.5 Buena Fe y Lealtad Procesal.	56
3.6 Orden del Proceso.	
3.7 Publicidad del Proceso.	57
3.8 Inmediación Procesal.	
3.9 Pronta y eficiente administración de Justicia.	
3.10 Concentración Procesal.	58
3.11 Derecho al Proceso.	
4. ÁMBITO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA	59
5. ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	63
6. COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	68
7. INADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA	75
8. DE LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS	76



9. DIFERENCIAS ENTRE EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	80
10. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y LA JUSTICIA COMÚN ORDINARIA	82
CONCLUSIONES	83
BIBLIOGRAFÍA	85
ANEXOS	



DEDICATORIA.

A mis Padres: Rodolfo Larios y Angelina Aráuz. Fuentes de Sabiduría, Tesón y Espíritu de Superación, Guías de mí camino, Luz en la oscuridad, Norte de mi Vida.

A mi Hermana: Raquel Larios Aráuz, quien ha estado con paciencia y apoyo en mis momentos cruciales.

A mis Amigos: Gracias por Creer, por darme sus sabios consejos, por sus reprimendas y reconocimientos, por no abandonarme.

A Gabriela Rodríguez López: (q.e.p.d.) Tú que siempre estuviste a mi lado y con tu sonrisa eterna diste luz a mis miedos, remedio a mis males, fuiste alimento de mi espíritu y serás para siempre mi modelo a seguir.

Gracias **Padre Creador** por la Vida, por lo conocido y lo desconocido, por mis amigos y enemigos, pero Gracias sobre todo por,” Lo malo y lo bueno que he vivido es siempre una lección a tomar”.

“ LAS PUERTAS SE HAN CERRADO
Y TÚ QUEDASTES FUERA;
NO BUSQUES MAS LAS LLAVES,
EL TIEMPO ABRIRÁ NUEVAS”.

Oliver José Larios Aráuz.



DEDICATORIA.

A nuestro Padre Creador del Universo, quien me ha guiado de día y de noche en el largo y difícil camino de la vida.

A mi Hijo Hazber Argell Ríos Zepeda, por ser mi fuente de Inspiración para alcanzar mis metas.

A mis amigos y Maestros.

Berny Reynaldo Ríos Herrera.



DEDICATORIA.

A Dios: Por ser la principal Inspiración de mi vida; fuente inagotable de bondad y misericordia.

A mis dos Madres: Silvia y Santos Alvarado, porque con su Amor Puro e Incondicional han contribuido a la formación espiritual y académica que poseo.

A Rolando y Aldo Martínez: Por todo el ánimo y colaboración brindada.

A Marianela Gutiérrez, Hazzell Espinoza e Isidro Rivera, por su solidaridad y apoyo sin límites.

A mis **Compañeros** de éste trabajo por soportarme y vivir juntos alegrías y aflicciones en la realización del mismo.

Arnoldo José Velásquez Alvarado.



INTRODUCCIÓN

El presente trabajo monográfico tiene por objeto analizar el control de la administración sobre sus actos, los recursos administrativos son insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados por no existir la imparcialidad de la administración pública para considerar su acto administrativo como ilegal y declararlo sin efecto, ya que en el seno de la administración sus autoridades proceden con criterios uniformes, ante esta situación las legislaciones de los diversos países con la imperiosa necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración, considerando que deben haber órganos distintos de ésta e independientes de ella, que dentro de formas tutelares de procedimientos puedan resolver con autoridad de cosa juzgada las controversias suscitadas entre los particulares y la administración. Por lo anterior se crean los órganos de lo contencioso administrativo, dentro de este contexto y considerando que en Nicaragua hasta el año 2000 se promulgó la Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; hemos querido abordar el comportamiento del órgano jurisdiccional frente a le interposición del recurso en lo contencioso administrativo y para ello, esbozamos en el **Capítulo I**, las generalidades del recurso de lo contencioso administrativo (origen, concepto, características, naturaleza y objeto) para observar de forma sencilla cual es el medio que utilizan los particulares para hacer efectiva sus pretensiones contra la administración pública y ante el órgano jurisdiccional, hacemos énfasis en las relaciones de la administración y la justicia, transcurriendo por la posición de la administración con los tribunales; estudiando el origen histórico – político de la identidad subjetiva entre la administración y los tribunales entre otros aspectos hasta culminar en el abuso de autotutela.

En el **Capítulo II** abordamos el Derecho comparado y especialmente Contencioso Administrativo en nuestros países vecinos de Honduras y Costa Rica por poseer al igual que Nicaragua influencia del modelo Español; inclusive estudiamos los lineamientos del sistema Jurisdiccional de España para mayor precisión de esta investigación. Obviamente tampoco queremos decir que todos estos países no tienen sus peculiaridades, por el contrario; creemos que esas singularidades enriquecen el debate que sobre este tema podría suscitarse en nuestro país.



Sobre la creación de este control jurisdiccional en Nicaragua lo abordamos en el **Capítulo III**, dicha creación conlleva para los órganos una obligación jurídica y moral, una sujeción de los órganos de lo Contencioso Administrativo a la constitución política y a las leyes de nuestro país; fundamento y base sólida suficiente para fortalecer la independencia judicial que muchas veces es persuadida por intereses diferentes a los del predominio del Derecho y a la Legalidad. Consecuentemente los órganos de lo contencioso administrativo en la aplicación del derecho, actúan tutelando el interés público de los particulares frente a los desmanes de la administración, o caso contrario, ratificando la actuación de la administración pública si a juicio de los encargados de administrar justicia no fuese pernicioso o violatorio el acto administrativo para los derechos e intereses ciudadanos. Asimismo, presentamos la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que ha sido declarada por nuestra Corte Suprema de Justicia.

Remarcamos que el buen funcionamiento de los órganos jurisdiccionales a los cuales corresponde velar y aplicar la justicia administrativa; con dicha actuación estará aportando credibilidad al sistema judicial de cara a la opinión pública; y confiabilidad a los particulares de avocarse al órgano judicial en busca de soluciones a sus pretensiones, cuando éstos sean afectados por la administración pública; en otro orden coadyuva a fortalecer la institucionalización de los Órganos del Estado generando seguridad social, política y económica en nuestra nación.



CAPÍTULO I

Jurisdicción Contenciosa Administrativa.



1. ANTECEDENTES.

La expresión contencioso-administrativa procede de la Revolución Francesa. Sin embargo, este concepto expresa una contradicción que sólo se justifica por los motivos que ocurrieron en su origen, pues se pretendía para la Administración funciones como la de administrar justicia.

En efecto, la expresión contencioso administrativo une dos conceptos opuestos: contencioso y administrativo. El vocablo "contencioso" significa contienda (cuando se comenzó a utilizar en Francia se la entendía como litigio). La palabra "administrativo", sustantivación de administración, significa dirección ejecutiva de personas y cosas (cuando comenzó a usarse en Francia representaba la materia correspondiente a esta clase de litigio). Por ello, en su origen, la prenombrada expresión significó "litigio administrativo", pero, como debían tramitarse ante órganos que formaban parte de la Administración Pública, se llamó a la actividad correspondiente "jurisdicción contencioso-administrativa" por consiguiente, el término originariamente comprendía litigios desenvueltos en la Administración Pública.

Por otra parte, sostiene el autor Fiorini, que estas normas prohibitivas y tan excluyentes tenían su fuente en un falso concepto sobre separación de los poderes estatales que los consideraban autónomos y separados para cada función, dejando sin ninguna respuesta satisfactoria al fundamental principio de la unidad del orden jurídico. Incluso, señala el referido autor, que además de este grave error de conceptos, la desviación que significaba el contencioso administrativo, tenía también su fuente ideológica en la desconfianza que los



hombres de la Revolución sentían contra los Parlamentos del antiguo régimen. Por tanto, la "jurisdicción contencioso-administrativa" conjuntamente con los elementos sustanciales que la integraban reconocen su causa creadora en accidentes históricos e ideológicos completamente circunstanciales.

En este sentido, esta jurisdicción contencioso-administrativa, surgida bajo supuestos tan erróneos y circunstanciales, se introduce en el Estado de Derecho, y, por ende, la oposición entre los conceptos contradictorios que dieron origen a la referida jurisdicción, conjuntamente con la ideología que representaba la teoría jurídica del nuevo Estado, produce una terminología que no concuerda con los principios que corresponden al Estado moderno, multiplicándose así la confusión reinante en la materia.

Sin embargo, el profesor Moles Caubet ha sostenido que no debemos esforzarnos para definir el contencioso administrativo, porque su propia denominación nos indica de qué se trata. En efecto, el contencioso administrativo es, como su nombre lo indica, una contención, una controversia con la Administración y, esa contención o controversia se produce porque se considera que un acto administrativo es ilegal o ilegítimo, o porque una actividad administrativa lesiona el derecho subjetivo de un particular.



2. CONCEPTO:

“ Conjunto de normas que regulan los litigios en que es parte la Administración, suscitado por el ejercicio de sus funciones¹.

Calidad o atributo del proceso en que se debate vía jurisdiccional la validez jurídica de un acto administrativo, la responsabilidad de la administración y las pretensiones de ésta, respecto a los particulares.”

“ La Jurisdicción encargada de resolver las cuestiones surgidas entre los particulares y la Administración se denomina Contencioso Administrativo”.²

“El Contencioso Administrativo es el juicio que se sigue, en unos sistemas, ante la autoridad judicial y, en otros ante autoridades administrativas independientes (dentro de la esfera del poder ejecutivo) sobre derechos o cosas que se litigan entre particulares y la administración pública”.³

3. NATURALEZA:

La naturaleza jurídica de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa estará determinada por la ubicación que le dé el ordenamiento jurídico dentro de los órganos del Estado. Si se encuentra dentro del sistema unitario jurisdiccional tendría una naturaleza ordinaria; en cambio fuera del mismo tendría una naturaleza especial.

¹ Rodríguez Moreno José Ernesto. Prácticamente es una copia del concepto brindado por Couture y que se transcribió en la tesis propuesta normativa referida a los órganos, materia, partes y objeto del contencioso administrativo. Pág.30.

² Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Ed. Heliasta. 1988. Pág 68.

³ Martínez Lara, Ramón. El Sistema Contencioso Administrativo en México. Ed. Trillas. 1990. Pág 20. Citando a Serra Rojas.



Eduardo García de Enterría manifiesta que tres apartados iniciales intentan exponer los principios básicos de funcionamiento del sistema.

3.1 La inserción del contencioso administrativo en el sistema de autotutela y de la responsabilidad constitucional del ejecutivo e instituciones garantizadas.

La posición de la administración en su relación con la justicia viene determinada por su formidable privilegio de autotutela, esto es, la capacidad de innovar ejecutoriamente en las relaciones jurídicas de que es parte y de imponer sus decisiones frente a pretensiones o resistencias contrarias.

Es este principio estrictamente técnico, arbitrado desde luego para asegurar la mejor gestión de los servicios públicos, el que explica toda la peculiaridad de la justicia contenciosa administrativa respecto a la que se presta por los demás órdenes jurisdiccionales. No hay ninguna necesidad de acudir, como vimos que se hizo históricamente en Francia, a ninguna interpretación del principio de división o separación de los poderes para explicar la actuación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo hayan de producirse normalmente A posteriori de la actuación administrativa y haya respetar íntegro el ámbito de responsabilidad que la Constitución asegura a los órganos políticos.

Ningún precepto constitucional ha querido derogar la técnica de autotutela que presupone que los Tribunales controlan la potestad



reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa y está inserta en la tradición y cultura jurídica y política. El control judicial de la administración se opera exclusivamente sobre la legalidad de su actuación de la acción administrativa, no sobre el contenido político de las decisiones, que la constitución reserva íntegro a los órganos políticos.

El juez contencioso administrativo no puede hablar más que en nombre del derecho y, por consiguiente, no puede pretender, en modo alguno, sustituir en todas sus atribuciones a los órganos políticos con ocasión de su control. Si tal hiciese excedería notoriamente sus atribuciones constitucionales y usurparía las atribuciones legítimas de las instancias políticas aparte de no constituir una garantía, pues la gestión política lo harán mejor siempre los políticos y los administradores que los jueces, lo que el juez puede y debe hacer es mantener la observancia de la ley y del derecho en la actuación de esas instancias políticas.

Según el sistema constitucional no hay “razón de Estado” capaz de justificar un quebrantamiento del derecho. Por el contrario, el ordenamiento atribuye y pauta todas las competencias que los órganos políticos ostentan y, a la vez condiciona la posibilidad de su ejercicio legítimo.⁴

Pero supone también algo más, y es que la censura del juez administrativo a la actuación administrativa deberá limitarse estrictamente a

⁴ García de Enterría, Eduardo. “Curso de Derecho Administrativo”. Tomo II . E. Civita. Madrid, España 1993. Pág. 564.



términos jurídicos. Sólo invocando el derecho y en nombre del derecho podrá el juez reprochar algo a la administración, no en el terreno político o de la valoración política o de oportunidad en que las decisiones se adopten.

Los actos discrecionales pueden y deben controlarse, pero no por la vía de sustitución de la apreciación política y de oportunidad presente en el acto por la que pueda ocurrírsele ocasionalmente al juez como distintos y supuestamente más objetivos. El control del juez, por el contrario, debe limitarse a un control desde la legalidad y desde los elementos reglados que limitan el acto, incluido, naturalmente, el fin y la objetividad de la apreciación por la administración de los hechos determinantes. Pero además, ese control puede y debe hacerse con los principios generales del derecho, que como expresiones de valores del ordenamiento, pautan también y condicionan el ejercicio de las potestades administrativas.

3.2 La Jurisdicción Contencioso-Administrativa como Jurisdicción Objetiva y Subjetiva (Plena).

A partir de la doctrina francesa de lo contencioso administrativo es que, por diferencia de lo que ocurre en la justicia, en la administrativa, con independencia de un sector de recursos muy limitados referidos a los de carácter patrimonial, donde se ejerce una plena jurisdicción equiparable a la otorgada por los demás tribunales, se ejerce sobre todo una jurisdicción supuestamente objetiva, en la cual no habría propiamente partes en el sentido procesal del término y de cuya decisión o sentencia no sale ningún



reconocimiento de derechos ni ninguna protección o tutela a favor de éstos, sino sólo la eventual anulación de un acto administrativo como técnica de puro restablecimiento de la legalidad.

Esa observancia de la legalidad por la administración, venía a asegurar por una feliz coincidencia, los principios materiales que habíamos visto emerger desde el ideario de la revolución francesa.

Todo ese complejo de condicionamientos, circunstancias y objetivos confluyeron en la singular construcción del recurso por exceso de poder, que en todo caso no surge de un golpe sino que se desarrolla paulatinamente a lo largo de más de un siglo.

Esa construcción convencional permitió sobre todo dos cosas: Primero, la extensión del recurso a todos los ciudadanos con intereses afectados por la acción administrativa en el funcionamiento administrativo y no sólo al limitado segmento de los titulares de derechos patrimoniales, y en segundo lugar, poner a punto un sistema sumamente afinado de control de la legalidad de la administración, sistema que es el derecho administrativo pura y simplemente.

El inicial vicio único de la incompetencia se extenderá a los vicios de la legalidad imaginable pero se mantiene intacta la concepción objetiva del proceso, en el que realmente no se enjuicia a la administración como parte sino, al acto administrativo mismo sin que la administración pueda resultar



condenada como consecuencia a ningún hacer o no hacer sino sólo a obtener las consecuencias del pronunciamiento puramente declarativo de que un determinado acto administrativo es nulo.

Todo el contencioso Administrativo y en particular el famoso recurso de anulación o por exceso de poder, es y no puede dejar de ser un recurso subjetivo, esto es, en que se tutelan derechos subjetivos y que por esa razón, si la tutela ha de ser efectiva, la jurisdicción en consecuencia ha de ser también plena.

3.3 El carácter impugnatorio del Recurso Contencioso Administrativo y el llamado carácter revisor de la jurisdicción.

Anteriormente se enfatizó y sustantivó el carácter revisor de la jurisdicción contenciosa administrativa que significaba que los tribunales habían de limitarse a enjuiciar la validez del acto impugnado según sus propios precedentes en el expediente, al modo que un recurso de casación enjuicia una sentencia. Dicha tesis radicó inicialmente en la doctrina del ministro juez que consideraba a la vía administrativa como una primera instancia jurisdiccional. Al amparo de ese carácter revisor se excluía la posibilidad de pronunciarse sobre cuestiones que no hubiesen sido planteadas de manera formal en la vía administrativa o respecto de las cuales no existiese un previo pronunciamiento expreso de la administración, se excluyó incluso la posibilidad de practicar prueba en el proceso contencioso administrativo salvo para revisar la practicada en el expediente administrativo, se cerró en fin cualquier



pronunciamiento de la sentencia que fuese a anular el acto impugnado o absolverlo de la impugnación declarándolo válido.

Frente a la arcaica concepción del Ministro Juez se explica que no se ha querido concebir la jurisdicción contenciosa administrativa como una segunda instancia, ante ella; por el contrario se sigue un auténtico juicio o proceso entre partes, cuya misión es examinar las pretensiones que deduzca la actora por razón de un acto administrativo. La jurisdicción contenciosa Administrativa es por tanto revisora en cuanto requiere la existencia previa de un acto de la administración, pero sin que ello signifique, que sea impertinente la prueba, a pesar de que no exista conformidad en los hechos de la demanda, ni que sea inadmisibles aducir en vía contenciosa todo fundamento que no haya sido previamente expuesto ante la administración. El proceso ante la jurisdicción contenciosa administrativa no es una casación, sino propiamente una primera instancia jurisdiccional.⁵ El objeto del recurso contencioso administrativo es el acto administrativo impugnado.

El Acto Administrativo es en sí mismo el objeto del recurso contencioso administrativo, y presupuesto de la admisibilidad de la acción contenciosa administrativa, no hay posibilidad de abrir proceso, si no es atacando un acto administrativo previo, pero este ataque puede agotar en sí

⁵ García de Enterría, Eduardo. Ob. Cit. Pág. 570.



mismo el contenido de la pretensión, o ser; simplemente, la referencia para pretender del tribunal; además de esa anulación, una declaración positiva contraria a la que el acto impugnado contiene directa e indirectamente, declaración que, en el caso de la estimación del recurso, sustituirá el acto anulado con la imposición a la administración de todas las conductas necesarias para que esa declaración sustitutoria despliegue la plenitud de sus efectos prácticos.

Lo que queda finalmente, de la antigua concepción revisora de lo contencioso administrativo es, pues; simplemente, la necesidad de otorgar una oportunidad de resolución del litigio a la administración mediante un acto previo, que es el reducto último de su posición privilegiada de autotutela.

4. SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN.

Ramón Martínez Lara, citando a Eduardo Pallares menciona que respecto de los procesos de lo Contencioso Administrativo, son distintos los sistemas que se han establecido en diferentes países “ Unas veces la jurisdicción se encomienda a órganos del poder judicial o que forman parte de él, en otras la ejercen órganos administrativos que dependen del Poder Ejecutivo; por último, puede suceder que la contención este encomendada a instituciones autónomas creadas especialmente para tal efecto”.



Tres son los sistemas según la doctrina:

4.1 Sistema Administrativo.

Conocido como sistema francés, la razón de este sistema radica en la interpretación que los revolucionarios franceses efectuaron del dogma de la división de poderes, en su concepción debería existir una auténtica separación entre los distintos poderes del Estado y en particular de la administración.

Este sistema está sustentado en las razones siguientes:

- a) En la independencia de los poderes públicos, que se aconseja, sea la administración la que juzgue y resuelva las cuestiones en que esté interesado.
- b) Se alega la mayor competencia, para entender en estos juicios, de las autoridades y elementos de la administración, ya que los jueces y magistrados que trabajan en resolver cuestiones civiles, laborales y penales no se hayan especializado en el estudio de la vasta y multiforme legislación administrativa.
- c) Se aducen motivos de índole procesal, nacidos de la necesidad de resolver prontamente los litigios en que está en causa el interés público que la administración representa..
- d) El sistema administrativo haya su defensa en razones deducidas del criterio que debe guiar al juzgador, en esta clase de juicios, en los que por ventilarse interés público, no son exclusivamente razones de derecho estricto, sino consideraciones de equidad y conveniencia los que deben tenerse en cuenta.



4.2 Sistema Judicial.

Conocido como sistema inglés, consiste en delegar a la jurisdicción ordinaria, la facultad de decidir estos juicios en que interviene la administración y fue tomada así su organización en Inglaterra, por razones históricas y con una pluralidad de motivos propios de su sistema.

Las razones de que se vale este sistema judicial son:

- a) Nadie puede ser juez y parte en un asunto; si fuera así, se arrebataría al poder judicial, atribuciones naturales, por lo que sería contraproducente disminuir esa importante función a dicho poder.
- b) Que para juzgar bien, no es necesario un conocimiento de la legislación administrativa, esto debe entenderse en un sentido técnico, pues, basta el sentido jurídico⁶.

4.3 Sistema Especial o Mixto.

Conocido como sistema alemán, se caracteriza porque los tribunales contencioso administrativo, están integrados por miembros de la carrera judicial y por otros que no tienen ese carácter, sino pertenecen a la administración, lo que permite que las resoluciones que emiten estos tribunales puedan ser positivas para su funcionamiento, sea su independencia, como por su conocimientos técnicos sobre la cuestión contenciosa

⁶ Rizo Oyanguren, Armando. Manual Elemental de Derecho Administrativo. 1992 Pág. 416 y sig.



administrativa. Es bueno, hacer notar que cada país combina estos sistemas de acuerdo a una cultura jurídica porque mal se haría copiar los modelos sin tomar en cuenta lo característico de determinado ordenamiento jurídico.

En conclusión, no es tanto el sistema al cual se debe acoger, es decir que no es determinante la ubicación que ocupen los órganos de control jurisdiccional de la administración, sea fuera o dentro de la misma, sino lo más importante es la función que éstos realizan, quienes deben recoger todos los presupuestos básicos de un proceso y así poder dirimir el conflicto presentado conforme a derecho.

5. OBJETO DEL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

5.1 Acto recurrido y pretensiones procesales.

El objeto del proceso contencioso administrativo son los actos expresos o presuntos de la administración pública sujetos al Derecho Administrativo que están causando estado en la vía administrativa ocasionándole afectaciones a los particulares, de igual forman constituyen el objeto la inactividad, la vía de hecho y las disposiciones generales (reglamentos, ordenanzas, estatutos, resoluciones) de dicha Administración que perjudiquen a los administrados que recurren en contra de ella.



Acto Expreso: Es la realización clara del acto, una forma jurídica de exteriorización de la voluntad administrativa del Estado, sea aceptando o denegando la pretensión del perjudicado.

Acto Presunto : Es el que realiza la Administración pública mediante el silencio administrativo.

Inactividad de la Administración Pública: Es la falta de desempeño de la administración pública para resolver la petición del recurrente.

Vía de hecho de la Administración Pública: Es la ejecución real de un hecho de la Administración Pública que no tiene investidura formal, ni acto administrativo anterior que le apoye y justifique.

Disposiciones generales

Reglamentos: Conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad atribuida por la Constitución o una Ley y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia a la Ley. El reglamento crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales, impersonales y abstractas⁷.

Ordenanzas: Normas que dictan las municipalidades para regular materia de incidencia en la esfera jurídica de los administrados. Instrumento

⁷ Escorcía, Jorge Flavio. "Derecho Administrativo". Primera parte. Ed. Universitaria. León, Nicaragua. 2002. Pág. 110- 111.



administrativo que contiene normas de interés general sobre asuntos específicos de interés local.

Estatutos: Normas jurídicas que las Leyes permiten para su funcionamiento interno a ciertas entidades públicas. Tales normas sólo tienen aplicación dentro del ámbito respectivo del ente público.

Resoluciones Administrativas: Son todas aquellas disposiciones o decisiones emanadas de autoridades administrativas no superiores⁸

En relación a la pretensión procesal que resulta perfectamente trasladable al contencioso administrativo, conviene saber que, el objeto del proceso no puede confundirse con la relación jurídica, ni con el bien jurídico que se reclama, los cuales sólo interesan al proceso dentro de los parámetros que estos han sido presentados⁹.

La pretensión procesal alude así a la petición que se formula al órgano jurisdiccional para que este conceda un determinado tipo de tutela que tiene su proyección sobre una cosa, o bien determinado resolviendo así el conflicto surgido en las relaciones materiales sujetas al derecho administrativo.¹⁰

⁸ Escorcía, Jorge Flavio. Ob. Cit. Pág. 132-134.

⁹ Cabañas García, Juan Carlos. "El Recurso Contencioso Administrativo". Editorial Trivium 1993. Pág. 31.

¹⁰ Cabañas García, Juan Carlos. Ob. Cit. Pág. 39.



El acto administrativo recurrido constituye el objeto de lo Contencioso Administrativo y las pretensiones del recurrente pueden ser las mismas peticiones que solicitó en la vía administrativa.

Los actos administrativos tienen que tener el carácter de definitivos y causar estado en la vía administrativa previa, por no ser susceptible de recursos ordinarios. Una decisión administrativa previa que reúna esas características es condición necesaria suficiente para abrir proceso contencioso administrativo, sin que el carácter revisor inherente a la exigencia de dicha decisión pueda esgrimirse como pretexto para desvirtuar o menguar en algún modo la plenitud del mismo en cuanto a primera instancia jurisdiccional.

El proceso contencioso administrativo se rige pues como el proceso ordinario por el principio dispositivo y el tribunal está igualmente obligado a juzgar el acto administrativo definitivo que afecta a la parte reclamante y a observar las alegaciones deducidas para fundamentar el recurso y la oposición so pena de incongruencia. Al enjuiciar el acto o disposición, el juez de lo contencioso carece de poderes de oficio.

Estas alegaciones y pretensiones vinculan, al juzgador, cuya sentencia debe ser congruente con ellas, y resolver, por lo tanto, sólo sobre lo pedido por las partes. Si no lo hace así, la sentencia incurrirá en incongruencia y por ello según la doctrina será susceptible de recurso de casación. El vicio de incongruencia puede llegar a implicar una violación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, y por lo tanto, a abrir la vía de amparo constitucional



cuando las resoluciones judiciales alteren de modo decisivo los términos en que se desarrolle la contienda, sustrayéndose a las partes el verdadero debate contradictorio propuesto por ellas, con merma de sus posibilidades y del derecho de defensa.¹¹

No se pueden en absoluto alterarse el objeto del proceso, sino; sólo los motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, cosa bien distinta. Es decir se pretende garantizar el correcto planteamiento del debate ampliando en lo procedente las facultades del conocimiento del juzgador que sin embargo, no puede modificar, al amparo del mismo, la causa de pedir ni rebasar la concreta extensión de lo efectivamente pretendido.

El profesor Jesús González Pérez afirma que como es natural, la ley previene que la existencia de un acto o disposición de la Administración es presupuesto de admisibilidad de la acción contenciosa administrativa. Se habla de acto, y no de acuerdo, resolución, providencia o de cualquier otro concepto semejante, por ser aquel más extenso y comprender todas las manifestaciones de la actividad administrativa. El acceso a la jurisdicción contenciosa, en efecto no ha de ser posible únicamente cuando la administración produce actos expresos o escritos, sino también cuando revisten cualquier otra forma de manifestación regulada por el derecho, sean tácitos o presuntos, porque todos ellos, y no solamente los primeros pueden incurrir en infracciones jurídicas que requieran la asistencia jurídica. Sin embargo debe tenerse mucho cuidado al tratar los actos que realiza la administración pública, que creemos

¹¹ García de Enterría, Eduardo. Ob. Cit. Pág. 610.



deben observarse y con un ánimo ilustrativo en la producción de sus efectos por la siguiente y sencilla razón: Incluso en el Derecho Comparado "Los actos de la Administración pública sujetos al Derecho Administrativo", nos indica, a contrario sensu, que, según el legislador, existen actos de la Administración Pública no sujetos al derecho administrativo o, con otras palabras, que el derecho administrativo no es el derecho regulador de toda la actividad de la Administración.

En efecto, no toda la actividad de la Administración Pública está sujeta al derecho administrativo, ya que la misma puede estar sujeta, igualmente, al derecho privado (civil, mercantil, laboral, etc.). No obstante, debe señalarse que todo acto administrativo sí está sujeto al derecho administrativo.

En este sentido, debe distinguirse que una cosa es hablar de "actos de la Administración Pública", los cuales pueden estar sometidos al derecho administrativo o al derecho privado, con preponderancia de uno u otro; y, otra cosa de "actos administrativos", porque si bien es cierto, que todo acto administrativo es un acto de la Administración Pública, no todos los actos que emanan de ella son actos administrativos. "La jurisdicción contencioso-administrativa puede ser de jurisdicción plena y jurisdicción objetiva".

La Jurisdicción Plena la constituye cuando ejerce potestad o autoridad para restablecer la legalidad transgredida por los actos o disposiciones administrativas.

La Jurisdicción Objetiva es la que se ejerce para declarar la nulidad del acto o disposición administrativa.



Es necesario advertir que, "no todo acto emanado de una autoridad administrativa, constituye un acto administrativo susceptible de entrar en la esfera de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por consiguiente, en toda pretensión que se proponga ante el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo, debe examinarse previamente si cae dentro de la esfera de esta jurisdicción por estar fundada en preceptos de Derecho administrativo; porque, ni una pretensión de este tipo puede ser deducida ante jurisdicción distinta, ni una pretensión con otro fundamento podrá ser examinada ante la jurisdicción contencioso-administrativa".

La existencia de un acto administrativo como presupuesto de admisibilidad de la acción contenciosa administrativo no puede erigirse en obstáculo que impida a las partes someter sus pretensiones a enjuiciamientos de la jurisdicción contenciosa administrativa. Por ello, la ley instituye un régimen general de silencio administrativo, mediante el cual transcurrido cierto plazo, puede presumirse por el interesado la existencia de un acto que le permita el acceso, si lo desea a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Acudir a ella se considera como una facultad y no como una obligación en la cual se restituye la figura del silencio administrativo al sentido que propiamente se le atribuyó originariamente, de garantía para los administrados frente a las demoras de la administración.¹²

¹² González Pérez, Jesús. "Jurisdicción Contencioso Administrativa". Instituto de Estudios Políticos . Madrid, España. 1957. Pág. 24.



El silencio administrativo no puede ser un medio a través del cual la Administración pueda eludir su obligación de motivar las decisiones, por lo tanto; la administración pública no puede utilizar esta figura para quedar exenta del deber de dictar un proveído expreso debidamente fundado.

De igual forma, realmente carecería de sentido excluir de la impugnación jurisdiccional las decisiones que dictare la administración en cualquiera de sus grados.

Al relacionar los actos excluidos de fiscalización contenciosa administrativa, no se menciona los actos discrecionales.

La razón estriba en que la discrecionalidad no puede referirse a la totalidad de los elementos de un acto, a un acto en bloque, ni tiene su origen en la existencia de normas aplicables al supuesto de hecho, ni es un *prius* respecto de la cuestión de fondo de la legitimidad o ilegitimidad del acto.

La discrecionalidad por el contrario ha de referirse siempre a alguno de los elementos del acto, con lo que es evidente la admisibilidad de la impugnación jurisdiccional en cuanto a los demás elementos, la determinación de su existencia está vinculada al examen de la cuestión de fondo, de tal modo que únicamente al juzgar acerca de la legitimidad del acto cabe concluir sobre su discrecionalidad, y en fin; ésta surge cuando el ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar, en supuesto dado; lo que sea de interés público.



6. POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CON LOS TRIBUNALES.

La administración respecto de la justicia en el sentido procesal de la expresión- no es un sujeto cualquiera, su posición difiere esencialmente de la propia de los demás sujetos.

La administración no necesita someter sus pretensiones a un juicio declarativo para hacerlas ejecutoria, sus decisiones son ejecutorias por propia autoridad, de modo que las mismas imponen por sí solas el cumplimiento, sin que resulte oponible al mismo una excepción de ilegalidad, sino sólo la anulación efectiva lograda en un proceso impugnatorio, cuya apertura a su vez, tampoco interrumpe por sí sola esa ejecutoriedad. Pero tampoco si es ese cumplimiento es desatendido por quienes resulten obligados al mismo, necesita la administración recabar respaldo judicial – juicio ejecutivo- para imponer coactivamente dicho cumplimiento, sino que ella misma puede imponer con sus propios medios coactivos la ejecución forzosa, no podría por ello pretenderse equiparar la ejecutoriedad de que se benefician los actos administrativos con la atribución de “Fuerza Ejecutiva”¹³ a ciertos títulos o documentos del tráfico privado, pues en este caso dicha fuerza sólo a través de un juicio ejecutivo puede hacerse valer. En otros términos:

¹³ García de Enterría , Eduardo. “ Curso de Derecho Administrativo”. Tomo I. Madrid, España. 1993. Pág. 469



La Administración está exenta de la carga de someter sus pretensiones tanto a juicio declarativo como a juicio ejecutivo, que alcanza a los demás sujetos del ordenamiento sin excepción.

Frente a la acción administrativa que crea o remueva estados posesorios “no se admitirán interdictos”. La coacción administrativa es por ser pública y no-privada, una coacción legítima. Correlativamente, la administración no precisa de interdictos, sino que puede utilizar su propia coacción para defender o recuperar su propia posesión.

La administración no está sometida a los tribunales en cualquier momento u oportunidad. Existe una regla general que prohíbe la interferencia judicial en el desarrollo de las funciones administrativas.

Resulta lógico que la actuación judicial se ceñirá a lo establecido en las Constituciones, en las leyes atinentes al funcionamiento judicial para que dicho funcionamiento sea ecuánime jurídicamente en garantía de cualquier derecho.



7 EXPLICACIÓN DOGMÁTICA: EL PRINCIPIO DE AUTOTUTELA.

7.1 Insuficiencia de las explicaciones históricas: el Principio de Autotutela como explicación unitaria.

La explicación del antiguo régimen, como la inicial que puso en marcha el principio revolucionario “ juzgar a la administración sigue siendo administrar” esto es, la incardinación de la administración en la misma fuente de soberanía que la que sostiene el aparato judicial (el monarca absoluto o el pueblo) es una explicación que no es hoy técnicamente de recibo. Bien sabemos, que la administración no representa al pueblo, sino que le sirve. Por otra parte, hoy la jurisdicción contenciosa administrativa está encarnada en verdaderos tribunales y no es, como en ese primer modelo histórico, un simple autocontrol residenciado en el propio aparato de la administración, de modo que no podría hablarse de que ésta disfruta de una exención jurisdiccional absoluta que dé a sus decisiones la misma fuerza que las sentencias, que era lo propio de ese modelo histórico.

El sistema posicional de la administración respecto a los tribunales que hemos descrito debe ser explicado como un sistema de auto tutela: la administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus propias pretensiones innovativas del status quo.



7.2 Autotutela declarativa y presunción de legalidad de los actos administrativo

Todos los actos administrativos, salvo aquellos a que expresamente la ley se lo niegue son ejecutorios, esto es, obligan al inmediato cumplimiento aunque otro sujeto discrepe sobre su legalidad. .

Esta cualidad de los actos de la administración se aplica en principio con la excepción notada, a todos los que la administración dicte, bien sean en protección de una situación preexistente, bien innovativos de dicha situación, creadores de situaciones nuevas, incluso gravosas para el destinatario privado. La administración puede, por tanto, modificar unilateralmente las situaciones jurídicas sobre las que actúa.

Por ello se dice, que la decisión administrativa (decisión ejecutoria en terminología francesa) se beneficia de una presunción de legalidad que la hace de cumplimiento necesario, sin necesidad de obtener ninguna sentencia declarativa previa, a priori a cualquier verificación por el juez.

La presunción de legalidad de decisión es, no obstante, *Iuris Tantum* y no definitiva. No tiene, pues, el acto de la administración el valor definitivo de una sentencia declarativa, de modo que es erróneo técnicamente hablar, como se ha hecho “de fuerza de cosa juzgada”.



La presunción de legalidad del acto administrativo opera en tanto los interesados no la destruyan, para lo cual tendrán que impugnarlo mediante el recurso disponible en el proceso administrativo los ciudadanos quedan gravados a la carga de recurrir, de actuar como demandantes, para deshacer esa presunción previa de validez de que se beneficia la administración actuando ésta en consecuencia como demandada.

7.3 Los abusos de la Autotutela.

La Autotutela se justifica en la necesidad que la administración gestione con objetividad los intereses generales, son pues técnicas de gestión eficaz de los servicios públicos, que no pueden paralizarse por la necesidad de recabar asistencias judiciales previas.

Queremos expresar que nuestra administración Pública, el Poder Ejecutivo ha tenido a largo de todos estos años una administración encaminada a una supuesta satisfacción de intereses generales por medio de una gestión de servicios a favor de los administrados; pero también se han realizado acciones que ponen en tela de duda tal gestión o al menos la desvirtúan y ante tal incongruencia de acción se debe realizar un esquema más de protección para los ciudadanos frente a la actividad de la administración pública cuando lesione intereses generales que tengan relación directa con la vida económica, social, cultural, política y jurídica del país.



Hay que advertir que la facilidad de una actuación jurídica como la que permite la autotutela administrativa constituye una tentación permanente para aplicarla fuera de los supuestos específicos de gestión de los servicios públicos como un medio para eludir los procedimientos más complejo de la tutela judicial, que debe seguir siendo la regla de la vida civil.

Más grave es la extensión de las técnicas de autotutela administrativa en el ámbito sancionatorio o represivo aplicando las técnicas de sanción administrativas no sólo al incumplimiento de las obligaciones especiales respecto a la administración sino también a las infracciones cometidas contra el ordenamiento en general.

La autotutela administrativa está aquí fuera de lugar, puesto que las sanciones se aplican no para tutelar ninguna situación jurídica de la administración, sino el orden social en su conjunto, la disponibilidad por la Administración de esos bienes básicos de los ciudadanos al margen de cualquier relación previa con ella trastorna toda la vida social y en particular la posición central que en ella tiene el juez.

7.4 Articulación entre autotutela administrativa previa y tutela final jurisdiccional.

La autotutela de la administración no es definitiva, es inicial previa de primer efecto, pero se reserva la íntegra posibilidad de que el juez enjuicie a posteriori el



problema de fondo que la autotutela ha resuelto mediante la declaración o ejecución.

Aunque técnicamente se haya construido como instrumento operativo de la autotutela “una presunción de la legalidad de los actos administrativos, en el plano real tal presunción dista de estar normalmente justificada.



CAPÍTULO II

DERECHO COMPARADO



1. COSTA RICA.

El sistema judicial adoptado en Costa Rica adscribe a la jurisdicción contenciosa ordinaria los Tribunales especializados de lo contenciosa administrativo, los cuales conocerán de cualquier trasgresión de ordenamiento jurídico, carencia de jurisdicción o competencia, irregularidad en la forma procedimental y desviación del poder.(Arto 1.2 LJCA) cometidos por cualquiera de los poderes del Estado, cuando por su naturaleza realicen la función administrativa materialmente como en el caso de los poderes legislativos y judicial, y obviamente cuando realice la función administrativa plenamente, en su carácter formal y material, como en el caso del poder ejecutivo.(Arto 1.4 LJCA). La jurisdicción administrativa es improrrogable, por razón de la materia.

En Costa Rica la jurisdicción contenciosa administrativa será ejercida por los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, Juzgados Civiles de Hacienda, Sala Civiles de la Corte Suprema de Justicia, Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativo y Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia. (Arto 6.1 y 7 LRJCA).

Están legitimados para recurrir a la vía jurisdiccional administrativa todas las personas que tengan un interés legítimo y directo para hacerlo, todas las entidades que tengan a su cargo la representación y defensa de los intereses generales o corporativas, las personas afectadas por una disposición de carácter general para cuyo cumplimiento no se requiera una notificación



previa, los titulares de derecho subjetivo derivado del ordenamiento jurídico e incluso la propia administración, respecto de los actos creadores de derecho subjetivo, cuando los considere lesivos al interés público.

Pueden intervenir en el proceso como coadyuvantes todas las personas que tengan un interés directo en la anulación del acto cuestionado o en su vigencia, según la administración pública demandada o demandante.

La representación de la Administración Central la ejerce la Procuraduría General de la República y en cuanto a la de los entes descentralizados y los particulares se estará a lo dispuesto por la legislación común.

Para acudir a la justicia administrativa se exige al igual que en nuestro país el agotamiento de la vía administrativa, el silencio administrativo que dure dos meses legitima la acción contra la administración por denegación presunta, sin relevar a ésta de la obligación de responder fundadamente. Podrán impugnarse así mismo actos específicos de aplicación de normas generales consideradas contra Derecho.

Cuando el demandante sea un administrado podrá pretender la anulación del acto impugnado, la declaración de nulidad de un acto, el reconocimiento de un derecho subjetivo junto con las medidas necesarias para su pleno establecimiento, principalmente por daños y perjuicios.



En principio, los Tribunales juzgarán ciñéndose a lo alegado por las partes litigantes.

Las excepciones que pueden oponer los demandados y coadyuvantes versarán sobre tres puntos básicos a saber:

- 1) Motivos de Inadmisibilidad de la acción, en los casos previstos por la ley.
- 2) La Litis Pendencia.
- 3) El no-agotamiento de la vía administrativa.

Estas excepciones serán ejercidas bajo modalidad de defensas previas, deberán oponerse en los dos primeros tercios del plazo prescrito para contestar la demanda.

El recibimiento de pruebas en el juicio operará solamente cuando existan contradicciones en los hechos indicados y los mismos sean de indubitable trascendencia a juicio de la autoridad judicial.

Los funcionarios de la administración pública no podrán ser obligados a rendir la prueba de confesión y en defecto de ello deberán enviar un informe bajo juramento, el que será revisado por la contra parte y, en su caso; adicionado a petición de la misma.

Si la sentencia acoge la acción interpuesta, anulará total o parcialmente la disposición o el acto impugnado, reconocerá la situación jurídica subjetiva



adoptando las medidas necesarias para su pleno restablecimiento, o bien; se pronunciará respecto de la existencia y cuantía del resarcimiento por daños y perjuicios cuando quepan.

Los Tribunales tienen plenas facultades para acordar todo lo necesario para la pronta ejecución de sus resoluciones. Si la administración es condenada a pagar, deberá hacerlo inmediatamente si tuviere presupuesto, o si no; luego de la tramitación respectiva para conseguirlo en un plazo que no exceda de tres meses, o bien fijar la modalidad de pagos, de común acuerdo con la otra parte y previa autorización de la Contraloría General de la República.

El tiempo que la Administración demore en la ejecución pagará interés al beneficiario con la resolución.

Las sentencias de los Tribunales son de ineludible cumplimiento. Ni la obediencia jerárquica, ni la renuncia del funcionario encargado del cumplimiento, ni el vencimiento del nombramiento del mismo, lo relevarán ni a él, ni a sus sustitutos de ejecutar la sentencia.

En caso de inejecución serán castigados con prisión, sin derecho de goce de beneficios como la libertad provisional, suspensión de la pena, libertad condicional o indulto y además quedan inhabilitados para el desempeño de cargos públicos durante los cinco años siguientes al cumplimiento de su condena.



Las sentencias emanadas de los Tribunales admiten todos los recursos consagrados en la vía ordinaria; y el de revisión ante la Corte Suprema de Justicia durante los primeros cinco años posteriores ha haber quedado firme la sentencia dictada en el juicio que lo motive.

2. HONDURAS.

La legislación hondureña crea la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo como la encargada de conocer las pretensiones que se deduzcan en relación a los actos de carácter particular o general de la Administración Pública, sujetos al Derecho Administrativo (arto. 1 LJCA), también conocerá esta las cuestiones referentes al cumplimiento, interpretación, resolución, rescisión y efectos de los contratos, reglado por la Ley de Contratación del Estado que hayan sido celebrados por cada uno de los poderes del Estado, por las municipalidades e instituciones autónomas y todo lo relativo a los contratos de servicio prestacional o técnico del Estado (arto. 3 LJCA).

La Jurisdicción Contenciosa Administrativa será ejercida por tres órganos:

- a) Los Juzgados de Letras de lo Contencioso Administrativo, que actuarán como juzgados de primera o única instancia.
- b) La Corte de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo que actuará como Tribunal de segunda instancia.
- c) La Corte Suprema de Justicia, como Tribunal de Casación.



No corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo las cuestiones de orden civil, mercantil, laboral y penal y aquéllas otras que aunque relacionados con los actos de la administración pública, se atribuyan por una ley a otra jurisdicción o correspondan al derecho agrario y las cuestiones que se susciten sobre los actos de relación entre los poderes del Estado o con motivo de relaciones internacionales, defensa del territorio nacional, de mando y organización militar sin perjuicio de las indemnizaciones que fueren procedentes, cuya determinación si corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

La competencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa se extenderá al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales, no pertenecientes a la materia relacionadas directamente a un juicio contencioso administrativo salvo las de carácter penal. La decisión que se pronuncie no producirá efecto fuera de proceso en que se dicte y podrá ser revisado por la jurisdicción correspondiente.

La falta de jurisdicción se puede declarar de oficio previa audiencia a las partes sobre la misma; esta declaración tiene que ser debidamente motivada o fundada y se indicará jurisdicción concreta que se estime competente a la que deberá acudir las partes.

Podrán demandar la declaración de ilegalidad y la anulación de los actos de carácter particular y general de la administración pública todas las personas que tengan un interés legítimo y directo en ello; inclusive también las



entidades estatales, personas jurídicas que ostenten representación y defensa de intereses generales, cuando el juicio tenga por objeto la impugnación de actos de carácter general de la administración pública.(art 13 LJCA). Si además de la declaración de nulidad o ilegitimidad, de pretendiese el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y su establecimiento, únicamente estará legitimado el titular del derecho subjetivo(Arto 14 LJCA).

Podrán intervenir en el proceso como parte coadyuvante del demandado, cualquier persona que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto que motiva la acción contenciosa administrativa (Arto 18 LJCA).

En el caso de la representación y defensa del Estado ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa, corresponde a la Procuraduría General de la República¹⁴ (Arto 24 LJCA).

Para admitir la demanda contenciosa administrativa será requisito indispensable, agotar la vía administrativa cuando se hubieren interpuesto en tiempo y forma los recursos administrativos previsto para el caso de que se trata y cuando la ley lo dispone expresamente.¹⁵ (Arto 42 LJCA)

¹⁴ Recopilación de Leyes Administrativas. Editorial Universitaria 199? Pág. 112-117

¹⁵ Recopilación de Leyes. Ob. Cit. Pág. 123



Los demandados y coadyuvantes podrán alegar cualquiera de las defensas previas:

- a) La inadmisibilidad de la acción.
- b) La litis pendencia.
- c) Falta de agotamiento de la vía administrativa. (Arto 63 LJCA).

El juzgado podrá recibir el proceso a prueba cuando exista disconformidad en los hechos y éstos fuesen de indudable trascendencia, a su juicio, para la resolución del caso, siempre que en la demanda o contestación se expresaren con claridad los puntos de hecho sobre los cuales haya de versar la prueba.¹⁶(Arto 68 LJCA)

La administración Pública no está obligada a absolver posiciones por medio de sus agentes, pero todos ellos cualquiera que sea su jerarquía, estarán obligado a suministrar los informes que el juzgado o tribunal solicite. (Arto 70 LJCA).

Si la sentencia declara procedente la acción:

- a) Pronunciará no ser conforme a derecho, y en su caso, anulará total o parcialmente al acto impugnado;
- b) Reconocerá una situación jurídica individualizada y adoptará medidas necesarias para su pleno restablecimiento y reconocimiento.
- c) Mandará a resarcir daños o indemnizar perjuicios¹⁷ (Arto 82 LJCA).

¹⁶ Recopilación de Leyes. Ob. Cit Pág.129

¹⁷ Recopilación de Leyes. Ob. Cit Pág. 132.



Si la administración pública fuera condenada al pago de una cantidad líquida deberá verificarlo de conformidad a las disposiciones legales vigentes.

Si transcurridos doce meses desde la fecha de la recepción de las sentencias sin que se hubiere ejecutado la misma, y esta contuviera obligación de pagar cantidades líquidas y determinadas, el juzgado a petición de parte ejecutará el fallo procediendo de conformidad a los trámites de la vía de apremio¹⁸ (Arto 97, 98 LJCA).

3. ESPAÑA.

La LJCA afirma que los juzgados y tribunales del orden Contencioso Administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las administraciones públicas sujetas al Derecho Administrativo con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.

Cabe hacer mención que aquí la Ley Española ha sustituido el término Actos de la Administración Pública por el de Actuaciones de la Administración Pública y primeramente, el criterio de la “Actuación” explica porque la jurisdicción contenciosa Administrativa conoce del asunto cuando se impugnan simples actuaciones administrativas (como ocurre en el caso de

¹⁸ Recopilación de Leyes. Ob. Cit. Pág. 136



responsabilidad administrativa o las vías de hecho) no actos. La explicación se extiende aún más al mencionar que este hecho en la Ley anterior de 1956 no se podía escudriñar y que el término Actuación (LJCA 1998) no puede ser el de actuación material, real o técnica, pues como es evidente los actos son también actuaciones (la forma principal de actuación administrativa. Es decir, la nueva Ley se refiere tanto a Actos como a otras Actuaciones y dentro de éstas estarían la actividad prestacional, actividades negociables de diversos tipos, actuaciones materiales, inactuaciones u omisiones de actuaciones debidas. De este modo actuaciones son, los actos y las actuaciones materiales, reales o técnicas. En cualquier caso, lo que está claro es que se somete a control de la jurisdicción Contenciosa Administrativa la actividad de la administración pública de cualquier clase que esté sujeta al Derecho Administrativo. El resultado del cambio de acto por actuación no podrá ser la sustitución de un Principio revisor de actuaciones administrativas; debe entenderse de igual forma que las actuaciones deben ir junto a la nueva regulación de pretensiones procesales. La actuación debe estar acorde con el rompimiento del Eje procesal Administrativo de índole objetivo.

En España tras la LJCA de 1998 la pretensión deja de tener como punto de referencia necesario el acto administrativo y más bien dicha Ley alumbra un mero sistema procesal basado en la distinción entre pretensiones procesales que sirven de carro procesal a diferentes intereses jurídicos. (Que no necesariamente coinciden con la anulación del acto) Es decir la LJCA ya no parte de la imperiosa necesidad de dirigir la pretensión procesal contra el acto a efectos, primero de conseguir su anulación y dar paso así a medidas de



restablecimiento de una determinada posición jurídica. Existen diferentes intereses jurídicos (no necesariamente anulativos) con cauces procesales adecuados cada uno de los cuales conlleva un modelo específico de sentencia.¹⁹ (Anulativa, de condena, declarativa).

3.1 Órganos Jurisdiccionales.

La última Ley de lo contencioso administrativo de España amplió el número de órganos jurisdiccionales respecto a la Ley anterior en esa materia y respecto a la Ley de organización del Poder judicial de ese país. Vemos claramente que el carácter, vigencia y naturaleza, obliga con relación a las anteriores a su observancia, y partiendo de allí a una reforma de la Ley del Poder Judicial de ese país a fin de adaptar esta última a las exigencias y al sistema de competencias previsto en la nueva LJCA.

La jurisdicción Contenciosa administrativa, al reformar sus aspectos organizativos de forma prioritaria, ha tratado de enfrentar los problemas causados por la avalancha creciente de recursos. La mencionada reforma aborda el problema con decisión y con cautela a la vez, define la competencia de los juzgados mediante un sistema de lista tasada. En lo anterior, se ha tenido en cuenta la conveniencia de atribuir a estos órganos unipersonales un conjunto de competencias relativamente uniforme y de menor trascendencia económica y social, pero que cubre un elevado porcentaje de los recursos que

¹⁹ González - Varas Ibáñez, Santiago. "Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Ed. Tecnos, 1999. Pág. 45 – 48.



se interponen cotidianamente ante los órganos de la jurisdicción. De esta manera es posible aportar que los tribunales superiores de justicia, se verán descargados de buen número de pleitos, aunque conservan la competencia para juzgar en primera instancia los más importantes, a priori, y toda la variedad de los que se incluyan en la cláusula residual, que ahora se traslada a un ámbito competencial²⁰.

3.2 Juzgados de lo Contencioso Administrativo y Tribunales Superiores de Justicia.

a) Un sistema interrelacionado de competencias entre ambas instancias.

El sistema en cuanto tal de distribución de ambas instancias judiciales no se ha hecho trazando una línea divisoria clara, atribuyendo a los juzgados la esfera local ya provincial y a los Tribunales superiores la autonómica. Ambas instancias judiciales pueden conocer del asunto en uno u otro caso, sin olvidar no obstante que los juzgados refieren, en todo caso, sus actuaciones al órgano de la administración que no extiende su competencia a todo el territorio nacional.

²⁰ González – Varas Ibáñez, Santiago. Ob. Cit. Pág. 597.



b) Competencias de ambas instancias judiciales en el ámbito local.

Los juzgados de lo contencioso administrativo conocen de los recursos frente a actos de las entidades locales que tengan por objeto cuestiones de personas, salvo las que se refieran al nacimiento y extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera; en otros casos conocen los Tribunales Superiores de Justicia. Los juzgados de lo Contencioso Administrativo conocen también de las licencias de edificación y de uso de suelo y del subsuelo; y en el ámbito local estos juzgados se les atribuye la gestión, inspección y reevaluación de los tributos y demás ingresos de Derecho público y regulados en las legislaciones de haciendas locales entre otras.

Es importante reconocer que en el ámbito local; en principio se atribuyen a los juzgados una serie de competencias concretas; de modo que las “no atribuidas” corresponden a los Tribunales Superiores de Justicia.

Este es sin duda, uno de los aspectos más relevantes del sistema por lo que se refiere a los juzgados de lo Contencioso Administrativo; es decir, la precisión de un sistema enumerativo y no residual. Antes de esta Ley, la competencia residual era atribuida a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo y con la implementación de dicha Ley, corresponde ahora a los Tribunales Superiores de Justicia, ocasionando reformas a la LOPJ.



Conviene nuevamente revalorar; en cuanto se refiere a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo que la configuración de dichos juzgados se hizo fundamentalmente siguiendo un criterio burocrático que percibe descargar de trabajo a las instancias judiciales Superiores de justicia. La atribución competencial a favor de los juzgados de lo contencioso Administrativo ha recaído esencialmente sobre los asuntos que se planteaban más fuertemente ante la jurisdicción contenciosa Administrativa, asuntos de personal, sanciones y tributarios. Sin embargo, el planteamiento burocrático que preocupa al seno de la administración de Justicia no debería llegar a hacer puntos de vista la especial y directa relación de estos juzgados con la vida local²¹.

Las competencias de los Tribunales de justicia no están solo relacionadas con las de los juzgados unipersonales, ya que también lo están con las de la Audiencia Nacional. Pese a que en la practica son numerosa las cuestiones de competencias entre ambos tribunales, la Audiencia Nacional conoce de los actos de los Ministros y Secretarios de Estado y en vía de recurso o de fiscalización cuando este órgano rectifique lo actos de órganos distintos. Así mismo la Audiencia Nacional ha mantenido su competencia con respecto a los recursos contra actos de los órganos centrales del ministerio de defensa, también tiene competencia si el acto o disposición se dicta por un órgano inferior al ministro. Se atribuye la competencia a los tribunales Superiores de Justicia si el acto se dicta por un órgano superior al secretario de Estado, se extiende a todo el territorio

²¹González – Varas Ibáñez, Santiago. Ob. Cit. Pág. 169 – 172.



nacional y se refiere a “ personal, propiedades especiales y expropiaciones”. No puede olvidarse la competencia residual a favor de los tribunales superiores de justicia que incluye los actos de la administración estatal.

El criterio general de la jurisprudencia viene atribuyendo a los tribunales superiores de justicia la competencia para conocer de los recursos contra actos de órganos de categoría inferior a secretario de Estado, tanto si conciernen a la materia de personal, propiedades especiales o expropiación²².

4. LA DECLARACIÓN DE INCOMPETENCIA.

La competencia de los juzgados y sala de lo contencioso administrativo, no será prorrogable y deberá ser apreciada por los mismos, incluso de Oficio; previa audiencia de las partes y del ministerio fiscal por plazo de diez días.

La declaración de incompetencia adoptará la forma del acto y deberá efectuarse antes de la sentencia, remitiéndose las actuaciones al órgano de la jurisdicción que se estime competente para que ante él siga el curso al proceso.

Si la competencia pudiera corresponder a un Tribunal superior en grado, se acompañará una exposición razonada, estándose a lo que resuelva éste.

²² González – Varas Ibáñez, Santiago. Ob. Cit. Pág. 173- 175.



5. CUESTIONES DE COMPETENCIA.

Las cuestiones de competencia entre juzgados y tribunales de un mismo orden jurídico se resolverán por el órgano inmediato superior, esta regla prevé que las cuestiones de competencia entre los juzgados de lo contencioso administrativo con sede en la comunidad autónoma se resuelvan por los Tribunales superiores de justicia. Así mismo, para resolver las cuestiones de competencia que se plantean entre los juzgados centrales de lo Contencioso Administrativo es competente la Audiencia Nacional. No podrán suscitarse cuestiones de competencia entre jueces y tribunales entre sí. El juez o tribunal superior, fijará en todo caso; y sin ulterior recurso, una propia competencia oídas las partes y el ministerio fiscal por plazo de diez días. Acordado lo presente, recabarán las actuaciones del juez o tribunal inferior o le remitirán las que se hallare conociendo.

Están legitimados ante el Órgano Jurisdiccional Contencioso Administrativo las personas físicas o jurídicas que ostenten un Derecho o interés legítimo, las asociaciones; corporaciones; sindicatos; grupos y entidades que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los Derechos e intereses legítimos colectivos, la administración del Estado cuando ostenten un Derecho o interés legítimo para impugnar los actos o disposiciones de las Comunidades Autónomas y Organismos públicos vinculados a éstas, así como los de las entidades locales, la administración de las comunidades autónomas y las entidades locales territoriales para impugnar actos y disposiciones que afecten el ámbito de su autonomía emanados de la



administración del Estado o de cualquier organismo público, el ministerio fiscal para intervenir en los procesos que determine la Ley, cualquier ciudadano que en ejercicio de la Acción popular, la administración autora de un Acto está legitimada para impugnarlo ante este órgano jurisdiccional, previa a su declaración de lesividad para el interés público.

El Recurso Contencioso Administrativo es admisible en relación con disposiciones de carácter general con los actos expresos y presuntos de la Administración Pública que pongan fin a la vía administrativa. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, los actos que se produzcan en aplicación de las disposiciones de carácter general. La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de actos de aplicación con fundamento en lo expresado anteriormente²³.

La sentencia pronunciará algunos de los fallos siguientes:

- a) Inadmisibilidad del Recurso Contencioso Administrativo.
- b) Estimación o desestimación del Recurso Contencioso Administrativo.

La sentencia contendrá el pronunciamiento respecto de las costas.

²³ González – Varas Ibáñez, Santiago. Ob. Cit. Pág. 608 – 610.



La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso en los casos siguientes:

- a) Que el juez o tribunal contencioso administrativo carezca de jurisdicción.
- b) Que se hubiera interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada.
- c) Que tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación.
- d) Que recaiga sobre cosa juzgada o existiera litis – pendencia.
- e) Que hubiera presentado el escrito inicial del recurso fuera del plazo establecido²⁴.

²⁴ González – Varas Ibáñez, Santiago. Ob. Cit. Pág. 619.



CAPÍTULO III

ORGANIZACIÓN DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN NICARAGUA



1. JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN NICARAGUA Y SUS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; es una institución jurídica muy novedosa en su integración a nuestro ordenamiento jurídico, y es de gran interés en su aplicación a diversas situaciones donde la Administración Pública se encuentre en contienda con los particulares, ambos buscando la satisfacción de sus intereses.

Es importante hacer notar que en nuestra historia nicaragüense la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha sido reconocida constitucionalmente en dos ocasiones: La primera constitución que habla de esta jurisdicción fue la de 1939 que en su Arto. 243 y dentro del título referente al poder judicial estableció:

“La ley determinará los tribunales y jueces de lo contencioso administrativo y reglará sus atribuciones”.

Con posterioridad, la constitución de 1974 contenía dos artículos sobre la materia, los cuales disponían:

Arto 303: “ 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 unidas; de los cuales



dos pertenecerán al partido que hubiese 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 lo Contencioso Administrativo”.

El artº 304 decía: “ Contra las resoluciones del tribunal de lo contencioso administrativo, se podrá recurrir ante la Corte Suprema de Justicia en los casos que determine la ley”.

En Nicaragua, hasta en las constituciones de 1939 y 1974 se dispuso la creación de tribunales de lo contencioso administrativo; llegando a ser simples enunciados constitucionales, y es hasta el año 2001 que se dictó una ley que regulara dicha materia.

Desde 1894 cuando los actos, disposiciones y resoluciones administrativas que transgredían de los particulares sus derechos y garantías consagrados en la Constitución Política, podían éstos utilizar el Recurso de Amparo para hacer prevalecer la Supremacía Constitucional. Es decir, por medio del control constitucional se garantizaba en principio el carácter supremo de la Constitución Política y por ende el restablecimiento del orden constitucional alterado, además la protección de los derechos y garantías del administrado.

El Recurso de Amparo tiene un procedimiento de carácter contencioso y su objeto es invalidar con relación al gobernado en particular y a instancia de éste cualquier disposición, acto o resolución y en general toda acción u



omisión de cualquier funcionario, autoridad o agente de los mismos que viole o trate de violar los Derechos y garantías constitucionales, así lo establece nuestra actual Constitución Política en su artículo 188.

En nuestro sistema Jurídico no existía una Ley que regulara la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y se sostenía que esta figura no era necesario incorporarla en nuestro ordenamiento jurídico, porque el Recurso de Amparo y el establecimiento de Recursos administrativos constituían medios para controlar la legalidad de la actuación de la Administración Pública, sin embargo; éstos últimos eran insuficientes y requerían ser resueltos por órganos de poder público, y es precisamente cuando la administración se constituía en Juez y Parte engendrando parcialidad en las soluciones que planteaba, pues es bien sabido que en el seno de la propia administración sus órganos proceden con criterios uniformes.

Así el arto 45 de la Ley de organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo, Ley 290; permite al perjudicado hacer uso del Recurso de Amparo previo agotamiento de la vía administrativa; esto es mientras no esté en vigencia la Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y agotar la vía administrativa significa que el órgano superior jerárquico resuelva la apelación interpuesta ante el órgano inferior que dictó el acto administrativo.²⁵

²⁵ Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo. Ley # 290. Gaceta, Diario Oficial # 102. Junio de 1998. Pág. 4442.



Con lo citado anteriormente podemos establecer que la finalidad del Amparo y de la Jurisdicción Contencioso Administrativo no es la misma. De igual forma antes de la creación de la Ley de regulación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa nuestra Ley Orgánica del Poder Judicial reconocía que se hacía necesaria una regulación en esta materia e implícitamente en su arto. 31 inciso 4 menciona que: “Se debía crear una sala de lo contencioso administrativo formada por un número no menor de tres Magistrados”, y su arto 35 definía las competencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo exigiendo; a la menor brevedad posible una ley reguladora de este tipo de jurisdicción.

Queremos hacer notar que esta misma Ley no suple los grandes vacíos existentes con referencia a los procedimientos administrativos, porque no existe un Procedimiento único y de actuación general de la Administración Pública en Nicaragua; cuando cumple su desempeño y tiene repercusión de toda índole en relación con los Administrados.

Se crea entonces la Ley de Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para el debido respeto y cumplimiento del Principio de Legalidad establecido en el arto 160 Cn. en lo que respecta al interés público y los Derechos e Intereses de los Administrados.



2. SIGNIFICACIÓN GENERAL DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN NICARAGUA.

Esta significación es de suma importancia porque además de ser la base o principal lineamiento jurídico de la regulación de las actuaciones de los poderes del Estado y del actuar de los administrados, también abona quizá a la mejor relación entre la administración y los particulares en sus desempeños por la búsqueda del desarrollo social, económico, político y jurídico de esta nación.

Partiendo del art 7 Cn. que expresa: “Nicaragua es una República democrática, participativa y representativa...” es clara la delimitación del sistema político que hemos estructurado a lo largo de la historia, dentro del cual el art 27 Cn. en su primer párrafo establece: “Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen Derecho a igual protección.”; luego el art 46 Cn en su parte inicial manifiesta: “En el territorio nacional toda persona goza de la protección estatal y del reconocimiento de los Derechos inherentes a la persona humana, el irrestricto respeto, promoción y protección de los Derechos humanos, y de la plena vigencia de los Derechos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos”. Ambos artículos estatuyen sin ambigüedad alguna un Estado de Derecho, pero es aún más taxativo el art 130 Cn. al expresar: “La nación nicaragüense se constituye en un Estado Social de Derecho” dentro del cual la Jurisdicción Contenciosa Administrativa



resulta imprescindible para su correcto funcionamiento, evolución y desarrollo.

Dentro de lo mencionado, el artículo 52 Cn. a la letra dice: “ Los ciudadanos tienen Derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas en forma individual o colectiva a los poderes del Estado o cualquier autoridad, de obtener una pronta resolución por respuesta y de que se les comunique lo resuelto en los plazos que la Ley establezca” Lo citado da apertura a la gran posibilidad de un accionar popular organizado de forma meramente administrativa, como una potestad, atribución o Derecho Constitucional del administrado frente a la vulneración de sus Derechos e intereses legítimos.

El orden anterior se termina de corroborar con el artículo 160 Cn. que constituye uno de los pilares fundamentales para cimentar la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y atendiendo a lo establecido, se denota: “La administración de la Justicia garantiza el Principio de la Legalidad, protege y tutela los Derechos humanos mediante la aplicación de la Ley en los asuntos o procesos de su competencia.”

La ley de Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es de orden público²⁶; lo que significa que es de aplicación general para todos cuando se

²⁶Ley 350. Ley de Regulación de la Jurisdicción Contencioso Administrativo Pág. 1.



presentan situaciones relacionadas con la actuación de la administración pública y el carácter pasivo o activo que puedan tener los administrados respecto a dicha actuación y en relación con sus efectos. De allí que el Derecho Administrativo es un derecho público y la Administración Pública es la única personificación interna del Estado cuyos fines asume, y siendo también dicha persona el instrumento de relación permanente y general con los ciudadanos es lícito decir que es de orden público. El objeto de la Ley es claro, al menos teóricamente; y es regular la jurisdicción de lo contencioso administrativo para el debido respeto de la legalidad en lo que respecta a la tutela del interés público y los derechos e intereses de los administrados. Esto es reflejo preciso de la necesidad de buscar el Estado Social de Derecho y el respeto a la constitucionalidad y la ley para el desarrollo del sistema jurídico nicaragüense tan urgente en nuestra nación; donde los poderes estatales y los ciudadanos serán los artífices preponderantes en la construcción y establecimiento de dicho sistema.

Señalamos que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa de acuerdo al artículo primero de nuestra ley conocerá con potestad exclusiva de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos, resoluciones, disposiciones generales, omisiones y simples vías de hecho, así como en contra de los actos que tengan que ver con la competencia, actuaciones y procedimientos de la administración pública que no estén sujetos a otra jurisdicción.



En este sentido es atinente mencionar lo que expresa Luis Cosculluela: “La posibilidad de anular las decisiones de la administración por ser contrarias a derecho, y la de condenar a la administración a reparar los efectos de su actividad sobre los derechos e intereses de los ciudadanos, sitúa realmente en una posición de paridad ante la ley y el derecho a todos los sujetos jurídicos, incluida la administración. Esta posibilidad última del control judicial representa por tanto, la culminación de las garantías del ciudadano frente a la acción de la administración.

Sin embargo como acota García de Enterría, es cierto que el control absoluto de la administración por cualquier particular no existe, sino en materias concretas, en los que se reconoce la acción popular, lo que obliga seguir concibiendo al proceso contencioso administrativo como un control de la legalidad para garantizar sustancialmente intereses y derechos afectados por la actividad a controlar pero la interpretación del reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva a abierto de forma plena dicho control a todo supuesto en que se produzca esa afectación directa, indirecta o difusa de los derechos e intereses de los ciudadanos²⁷. Esa potestad exclusiva de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa representa una facultad, una competencia determinada, un conocimiento peculiar y específico en relación con el actuar de la administración que no debe ser atribuido a ninguna otra debido a su carácter y naturaleza.

²⁷ Cosculluela Montaner, Luis. Manual de Derecho Administrativo. Cuarta Edición. Civitas. 1993. Pág. 427,428.Citando a García de Enterría.



El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la administración, ha dado lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia: La del contencioso Administrativo; y esta surge porque las legislaciones de diversos países han visto la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración, considerando que debe haber órganos diferentes de ésta, e independientes de ella que puedan juzgar y decidir con autoridad de cosa juzgada las controversias que se suscitan entre los particulares y la administración. Lo anterior también obedece a que el control que realiza la administración de sus propios actos con motivo de los recursos administrativos; es insuficiente para la protección de los derechos del ciudadano porque de igual manera se siente la carencia de imparcialidad y de que puede existir la consideración del acto como ilegal y en consecuencia sin efecto²⁸.

3. PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCESO.

Los principios en los cuales descansa nuestra Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, según la Ley de la materia en sus artículos 3 al 13 son los siguientes:

3.1 Iniciación del Proceso: Este principio incumbe a los interesados, las partes podrán disponer de sus Derechos en el Proceso, salvo aquellos irrenunciables. Es decir, serán las partes quienes en el ejercicio de sus

²⁸ Rizo Oyanguren, Armando. Ob. Cit 414, 415.



Derechos obligarán a la apertura del Proceso para tratar de encontrar la satisfacción de sus pretensiones.

3.2 Dirección del Proceso: Mediante este Principio se garantiza la conducción y se confía la dirección del Proceso al tribunal; lo cual enfatiza la obligación ineludible de este para conllevar un Proceso que se halla iniciado a su cargo, que también es para dicho tribunal una proyección de la Administración de Justicia ante la Sociedad y es obligación de los Tribunales el responder a la exigencia social. Con la aplicación del Derecho, la correcta conducción del Proceso y la observación de la buena marcha del mismo por parte del judicial se cumple la función encomendada en este Principio.

3.2 Impulso Procesal: Este principio se refiere a que promovido el Proceso, el tribunal tomará las medidas tendentes a evitar su paralización y adelantar su trámite con la mayor Celeridad posible. Es decir, el judicial realizará actividades precautelares que impidan un estancamiento del Proceso en una de sus etapas y por el contrario podrá, cuando lo crea conveniente y de acuerdo a la Ley apresurar y/o adelantar la tramitación de una causa en cualquiera de sus etapas; pero con plena observancia a la Ley con el fin de evitar una retardación de justicia y hacerla más expedita.

3.3 Igualdad Procesal: Las partes tienen igualdad e Derechos en el Proceso, la cual deberá ser garantizada por los órganos de la jurisdicción



Contencioso Administrativa, cualquier disposición que limitara este Derecho se tendrá por no-puesta. Aquí está claramente reflejado que la igualdad procesal es responsabilidad y merece atención especial por parte del tribunal, quien deberá ceñirse a este mandato de Ley, porque debe obediencia a la Constitución Política y a las leyes del país para su correcto funcionamiento.

3.4 Buena Fe y Lealtad procesal: Según este principio, establece que las partes, representantes o asistentes, y en general, todos los participantes del proceso ajustarán su conducta a la dignidad de la justicia, el respeto que se deben los litigantes, a la lealtad y buena fe. El tribunal deberá impedir el fraude procesal, la colusión y cualquier conducta ilícita o dilatoria. Este principio exige la conducta más decorosa de todos los participantes en el proceso, con pleno respeto entre sí, al proceso mismo y a la ley.

3.5 Orden del Proceso: El tribunal a petición de parte o de oficio, tomará todas las medidas necesarias que resulten de la ley o de sus poderes de dirección para prevenir o sancionar cualquier acción u omisión contrarias al orden o al debido proceso. Es categórico este principio al determinar que el tribunal y las partes son co-responsables de que el proceso se ventile de la forma más ordenada, con la secuencia de procedimientos y con la disciplina requerida para coadyuvar a la más expedita aplicación de justicia.



3.6 Publicidad del Proceso: Todo proceso será público, salvo que expresamente la ley disponga lo contrario o el tribunal así lo decida por razones de seguridad, de moral, o de protección a la personalidad de alguna de las partes. Este artículo hace alusión a que la actividad judicial debe responder al Principio de Publicidad, acción que mandata la Constitución Política en su artículo 165. Debe darse el conocimiento a las partes de los detalles procesales para no cuasar perjuicio en la contienda. La ciudadanía puede observar el desarrollo del proceso donde es parte la Administración Pública salvo las excepciones estipuladas claramente.

3.7 Inmediación Procesal: Tanto las audiencias como las diligencias de prueba que así lo permitan, se realizarán con la participación directa del tribunal, y no podrá delegarlas so pena de nulidad absoluta, salvo cuando la diligencia deba celebrarse en territorio distinto al de su competencia. En este caso el tribunal y las partes estarán en relación directa, constante y sin ninguna burocracia, y no podrán delegar su funcionamiento a nadie, salvo como es lógico; por razones de competencia. Debe haber una asistencia judicial obligatoria en las etapas del proceso que se mencionan para así permanecer fiel al cumplimiento del precepto constitucional que los jueces y magistrados deben obediencia a la Constitución y las Leyes del país.

3.8 Pronta y eficiente administración de justicia: El tribunal y sus auxiliares tomarán las medidas necesarias para lograr la más pronta y



eficiente administración de justicia, así como mayor economía en la realización del proceso. Se prohíbe reabrir causas debidamente fenecidas. Es un imperativo que los tribunales tienen que cumplir. Se trata de igual manera de evitar la retardación de justicia abonando a la celeridad procesal.

3.9 Concentración Procesal: Los actos procesales se realizarán sin demora, procurando abreviar los plazos cuando la ley lo permita o por acuerdo entre las partes y debiendo concentrar en un mismo acto las diligencias que sean necesarias y posibles realizar. Esto para agilizar la aplicación de justicia, los actos que sea posible realizar sin contravenir el orden jurídico, ni la voluntad de las partes a fin de coadyuvar a la acumulación de ciertas diligencias y resolver en menor tiempo posible, en el mismo acto tales diligencias y así hacer más corto el proceso mismo.

3.10 Derecho al Proceso: Todas las personas naturales o jurídicas sin requerimiento económico previo tienen derecho al proceso; siempre y cuando éstas demuestren tener interés legítimo en la causa o sean legalmente acreditados por los interesados. Significa que, tanto la Administración Pública como las personas jurídicas o naturales están facultadas para que ante el órgano jurisdiccional puedan ejercer sus derechos e intereses, sea en representación propia o por medio de sus apoderados, sin que el aspecto pecuniario sea una limitante para acceder a la justicia porque ésta es gratuita. (Arto 165 Cn)



4. ÁMBITO DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El ámbito funcional de la Jurisdicción Contencioso Administrativa tiene dos aspectos: Uno hace referencia a la delimitación de las materias administrativas respecto de la que le es propias de los otros órganos jurisdiccionales, el civil, el penal, etc. El otro consiste en determinar que materias, no obstante son claramente administrativas, se excluye del todo su enjuiciamiento o se restringe a determinados elementos del acto administrativo.

La jurisdicción contencioso administrativo en sus orígenes fue configurada como una jurisdicción especial y se establece como excepción frente a la civil y la penal. De la civil se sustraen determinados conflictos que origina la actividad administrativa con los particulares sobresaliendo los litigios contractuales. De otro lado la competencia de los jueces penales en delitos de autoridades y funcionarios se condiciona a la previa autorización administrativa, además de atribuirse a los tribunales de lo contencioso administrativo el conocimiento de la perjudicialidad administrativa implicada en los procesos penales.

Según Ramón Parada en la actualidad la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se afirma en términos de práctica general sobre los conflictos que origina la actividad de la administración pública.



En nuestra legislación la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de los tribunales competentes conocerán de las pretensiones que los interesados presenten en la correspondiente demanda en relación con los actos, resoluciones, disposiciones generales, omisiones, situaciones y simples vías de hecho de la administración pública.

El examen de la legalidad de los actos y disposiciones generales de la administración pública comprenderá cualquier infracción del ordenamiento jurídico y de los principios generales del Derecho, incluso la falta de competencia en el quebrantamiento de las formalidades esenciales y la desviación de poder. (Arto. 14 LRJCA).

Conviene mencionar, que el significado de la legalidad en relación con la subordinación de la administración pública a la norma, se han mantenido dos posturas:

1) Para unos la administración pública sólo tiene una “vinculación negativa” que la sitúa en este sentido en un plano similar a la de los particulares, permitiéndole hacer todo aquello que no está prohibido, siempre que su acción se dirija a la satisfacción de los intereses públicos.

2) Frente a esta teoría, la de la “vinculación positiva” (representada por Kelsen, Merkl, Jesch, Carre de Malberg, Zanobini, Allesi, Ballbé y García de Enterría) defiende que la administración sólo puede actuar sobre la base de



una norma previa que se le autorice y con absoluta vinculación finalista a la Ley y al Derecho.

Estas expresiones implican que la Administración debe basar su acción en el Ordenamiento Jurídico, y no meramente en la ley, donde precisamente encuentra la habilitación necesaria para la acción a través de la atribución de concretas potestades, que delimitan el alcance de su competencia²⁹.

La jurisdicción contencioso administrativa se extenderá al conocimiento de los asuntos referentes a la preparación, adjudicación, cumplimiento, interpretación, validez, resolución y efectos de los contratos administrativos celebrados por la administración pública especialmente cuando tuvieren por finalidad el interés público, la prestación de servicios públicos o la realización de obras públicas. Las cuestiones que se suscitaren sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y de la administración pública por los daños y lesiones que sufrieren los particulares en sus bienes, derechos e intereses, como consecuencia de las actuaciones, omisiones o vías de hecho de sus funcionarios o empleados.

También conocerán de las demandas interpuestas contra las normativas, actos, resoluciones, decisiones, omisiones y simples vías de hecho emitidas por la Contraloría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de Justicia, por la Superintendencia de Banco y otras instituciones

²⁹ Cosculluela Montaner, Luis. Ob. Cit. Pág. 153, 154.



financieras y la Superintendencia de Pensiones. De los reclamos que los administrados formulen en contra de las actuaciones de la administración concedente, relativos a la fiscalización y control de las actividades de los concesionarios de los servicios públicos. Por último conocerán de igual forma de las acciones de responsabilidad civil y administrativa que se produjeran en contra de los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de sus funciones sin perjuicio de las causas que podrían seguirse para determinar responsabilidades penales y de los conflictos de carácter administrativo entre los distintos organismos de la administración pública; los conflictos administrativos de carácter intermunicipal o interregional, o entre los municipios y las regiones autónomas, y los de éstos y los de la administración pública.

La competencia se extiende al conocimiento de cuestiones prejudiciales e incidentales de índole civil y laboral directamente relacionada con la demanda contenciosa administrativa sin perjuicio de una posterior revisión por la jurisdicción correspondiente.

La ley menciona que quedan excluidos del conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo los siguientes aspectos:

Aquellos susceptibles del Recurso de Inconstitucionalidad, los referentes a las relaciones internacionales, y a la defensa del territorio y la soberanía nacional. Sin perjuicios de las indemnizaciones que fueren procedentes, cuya



determinación sí corresponderá a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Lo referente a las violaciones o intentos de violación de los derechos y garantías consagrados en la constitución política que corresponden a la jurisdicción constitucional a través del Recurso de Amparo.

Los de índole civil, laboral, o penal son atribuidos a la jurisdicción ordinaria.

No se admitirá la acción en la vía de lo contencioso administrativo en contra de los actos consentidos expresamente o aquellos que no hubieren sido recurridos en tiempo y forma, los que fueren reproducción de otros anteriores ya definitivos o firmes y aquellos que confirmaren los actos consentidos. De igual modo no se admite las resoluciones que pongan término a la vía administrativa, como acciones previas a la vía judicial ordinaria en reclamaciones de índole civil o laboral.

5. ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Antes de hablar propiamente de los órganos de lo contencioso administrativo conviene hacer énfasis en la independencia judicial y su relación con los demás poderes del Estado. Lo anterior tiene su principal fundamento constitucional en el arto 165 Cn. que mandata: “Los Magistrados y jueces en su actividad judicial; son independientes y sólo deben obediencia a



la Constitución y a la ley”; en el arto 183 Cn. que establece: “Ningún poder del Estado, organismo, gobierno o funcionario tendrá otra autoridad, facultad o jurisdicción que las que le confiere la constitución política y las leyes de la República”. En teoría, además de representar este articulado la proyección del respeto entre las actuaciones de los poderes estatales y una garantía a los ciudadano en relación con la justicia y el accionar de los poderes del Estado; también se abona a la consolidación de las instituciones públicas y jurídicas tan vacías y carentes de dicha independencia en estas últimas décadas, lo que ha generado un desorden y caos institucional, frágilizando más el sistema jurídico-político y gubernamental de nuestro país. Obviamente no pretendemos ni en idea sustituir, el papel preponderante del derecho constitucional en este tipo de relaciones; pero como señalamos que si las instituciones jurídicas que hemos aludidos están crisis, de ello no se escapan los órganos de lo contencioso administrativo como una de las instancias del engranaje judicial.

La independencia Judicial se haya vinculada a la aparición y al desarrollo del Estado de Derecho, es decir; de aquella forma de Estado en que las relaciones entre gobernantes y gobernados no son determinadas por la fuerza, sino que están regulados por normas jurídicas. De aquí, que la independencia judicial es uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho y de aquí el núcleo duro de su significado jurídico-político. La administración de justicia no debe ser pura manifestación del poder político, ni quedar supeditada de manera alguna a aquellos órganos del Estado que ejercen dicho poder político. De nada serviría dictar normas que limiten la actividad de los gobernantes, sí



ulteriormente en la fase de la aplicación contenciosa del Derecho; estos pudieran influir en la resolución del litigio. En palabras de Montesquieu tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del poder Legislativo ni del poder Ejecutivo. Si va unido al poder Legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitraria, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder Ejecutivo podría tener la fuerza de un opresor. Sin embargo, hay quienes consideran que juzgar a la administración es, ciertamente, una garantía y una garantía esencial en un Estado de Derecho; que sin ella, no podría siquiera merecer tal nombre, juzgar a la administración es algo distinto y más que eso: Juzgar a la administración contribuye a administrar mejor, porque al exigir una justificación cumplida de las soluciones en cada caso exigidas por la administración obliga a ésta a analizar con más cuidado las distintas alternativas disponibles, a valorar de forma más serena las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas y a pesar y medir mejor sus respectivas consecuencias y efectos, previniendo a las autoridades de los peligros de la improvisación, de la torpeza, del voluntarismo, del amor propio de sus agentes, del arbitrio y de otros riesgos menos culpables aún que éstos y no por ello infrecuentes en nuestra realidad cotidiana, de ayer y de hoy.³⁰

Conviene tener presente que la independencia judicial no es solo una pieza básica del Estado de Derecho para el ecuánime funcionamiento técnico-jurídico de este; sino que también lo es desde el punto de vista de su

³⁰ Fernández, Tomás Ramón. “Juzgar a la administración contribuye también administrar”. La protección jurídica del ciudadano. Estudio en homenaje al Prof. Jesús González. Tomo II. 1993. Pág. 1109.



legitimación política, indispensable para la supervivencia de dicha forma de Estado. La independencia judicial puede ser concebida en la práctica en dos sentidos: como Valor y como Garantía:

1. Como Valor la independencia judicial coincide con la denominada Independencia Funcional, sustantiva o decisional, es decir, la regla básica del ordenamiento en virtud de la cual el Juez en el ejercicio de su función jurisdiccional debe estar sometido únicamente a la Legalidad, o por expresarlo con precisión al vigente sistema de fuentes de Derecho.

2. Como Garantía, en cambio la independencia judicial es un conjunto de mecanismos jurídicos tendentes a la salvaguarda y realización del mencionado Valor, aunque este es también protegido a través de otros Principios que en rigor, son diferentes de la independencia judicial (división de poderes, juez natural e imparcialidad, exclusividad, etc.)³¹

La Ley de Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en su arto. 19 hace referencia a los órganos de lo Contencioso Administrativo y define que dichos órganos son:

1. La sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.
2. La sala de lo Contencioso administrativo que se crearán en los Tribunales de apelación y que estarán integradas por tres miembros propietarios y dos suplentes.

³¹ Díez Picaso, Luis María. “Sobre la independencia Judicial”. La Protección Jurídica del Ciudadano. Estudios en homenaje al Prof. Jesús González Pérez. Tomo I 1993. Pág 161 y 162.



Sin embargo la Corte Suprema de Justicia en la sentencia No. 40, publicada en La Gaceta, Diario Oficial del 28 de Septiembre del 2002, de oficio declara inconstitucional inaplicable el párrafo segundo del Arto. 19; de lo anterior se puede interpretar que la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo sea modificada por una nueva Ley que cambie la forma de organización en la que puede establecerse que la sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia sea la única instancia para sustanciar y resolver sobre esta materia o que la Sala de lo Civil sea la primera instancia.

Los juzgados locales y de distrito sólo recepcionarán las demandas y las remitirán al tribunal de Apelaciones para su debida tramitación dentro de un plazo de ocho días más el término de la distancia.
(Arto 25 y 36 LRJCA).

Asimismo, este artículo también fue afectado y por consiguiente fue declarado inconstitucional e inaplicable por la sentencia No 40.

El arto 130 de dicha ley mandaba a crear las salas de lo contencioso Administrativo en los Tribunales de Apelaciones como una instancia del poder judicial y que tendrá su sede en el mismo lugar donde se encuentre localizados las circunscripciones judiciales en que está dividido el país. Las salas deberán estar en plena función en un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y el nombramiento de los magistrados debía haberse realizado en igual plazo. De



conformidad con la sentencia No. 40, estos artículos quedan inaplicables por inconstitucionalidad, ya que, al ser estas salas de Tribunales de primera instancia judicial, convertía a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en un Tribunal de Apelaciones, lo que desvirtúa la Jerarquía Jurisdiccional del Poder Judicial nicaragüense consagrado en el Artículo 22 LOPJ.

6. COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Conviene dar algunas definiciones de lo que se entiende por Competencia. En el Código de Procedimiento Civil de Nicaragua, el Dr. Aníbal Solórzano Reñazco, citando a Escriche y Chiovenda respectivamente, menciona:

1. Competencia: Es el Derecho que tiene un Juez o Tribunal, para conocer de una causa, el juez común u ordinario, la tiene para entender o conocer en todas las causas que ocurran entre las personas que están domiciliadas en el territorio que abarca su jurisdicción; a no ser que las personas o causas sean exceptuadas por la Ley.
2. Competencia: Es el conjunto de causas en que, con arreglo a la Ley, puede un Juez ejercer jurisdicción, y la facultad de ejercerlo dentro de los límites en que le está atribuido.

La palabra Competencia etimológicamente puede derivar del verbo “competere” o “competir”. Si de esta última, Competencia significa conflicto



entre dos o más juzgados o Tribunales, y que nuestra jurisdicción llama contiendas de jurisdicción, esta también existe por abstenerse de un negocio determinado. Deriva de la primera voz, la competencia es la facultad para conocer de un negocio determinado con exclusión de los demás Tribunales.³²

Nuestra Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa establece que dicha jurisdicción es improrrogable por razón de la materia. Es decir, hay una irreductibilidad a cualquiera de los pactos Inter. – privados, que de existir carecería de toda eficacia e incluso a cualquier intento de administración de fundar la jurisdicción imponiendo su misión expresa a los administrados.

La falta de jurisdicción será declarada de oficio, en garantía de dicho carácter y para evitar que la voluntad o el error de las partes puedan llegar a desvirtuarlo³³. También será declarada a instancia de parte; según sea el caso, por la sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal de Apelaciones correspondiente o por la sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Las declaraciones de falta de jurisdicción deberán ser debidamente motivadas e indicará además a las partes la jurisdicción competente a la que deberán acudir.(Arto 21 LRJCA)

La inconstitucionalidad e inaplicabilidad parcial de este precepto, quita a los Tribunales de Apelaciones la facultad para pronunciarse sobre la declaración de la falta de Jurisdicción; atribución que le corresponde actual y

³²Solórzano Reñazco, Aníbal . Código de Procedimiento Civil de Nicaragua. Tomo I 1974. Pág 22,,23.

³³García de Enterría. “Curso de Derecho Administrativo”.Tomo II Oo Cit. Pág 589.



únicamente a la Corte Suprema de Justicia, modificación que se realiza con base en la sentencia a la cual hemos hecho referencia.

En los casos en que el Tribunal de primera instancia declare la falta de jurisdicción o de competencia, o que este se negare a darle trámite o proceso, el afectado que considere indebida la resolución podrá interponer el Recurso de Apelación. En caso de que se le niegue la Apelación, el afectado puede recurrir por la vía de Hecho de forma directa ante el tribunal superior dentro de un plazo de diez días contados a partir de la fecha de la notificación de la negativa, más el término de la distancia, según sea el caso. La sala del Tribunal de Apelaciones, dentro de un plazo no mayor de diez días deberá pronunciarse con carácter vinculante reformando o confirmando, a través de un auto motivado, la resolución impugnada.

Si el recurso se resuelve favorablemente, ordenará a la sala del Tribunal A quo que siga conociendo de la tramitación. Cuando la falta de jurisdicción o de competencia fuere declarada por la sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cabrá únicamente el Recurso de Reposición. (Arto 23 LRJCA).

Esta norma es inaplicable por la sentencia antes aludida, que dejó sin función a los Tribunales de Apelación que tenían facultades que no les correspondían y que obligaban a una organización contenciosa administrativa donde la Corte Suprema de Justicia era convertida en segunda instancia jurisdiccional, desvirtuándole su naturaleza y se le usurpaba atribuciones que



le competen en razón de la materia contraviniendo así; el mandato de la Constitución Política en su artículo 159 que a la letra dice: “ Los Tribunales de Justicia forman un sistema unitario cuyo órgano superior es la Corte Suprema de Justicia” y a la cual el Artículo 164 inciso 10 le atribuye la facultad de conocer y resolver en materia contenciosa administrativa.

El artículo 24 de la Ley de regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, trataba de la Competencia Territorial, queda inaplicable porque, tal artículo delimitaba la competencia de las salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales de Apelaciones según el asunto a conocer, pero dichas salas fueron eliminadas, “siendo una única instancia la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte suprema de Justicia la que deba conocer y resolver”³⁴ de forma directa.

El proceso respectivo se iniciará cuando reciba el Tribunal de Apelaciones la demanda remitida por los juzgados de Distrito correspondientes o con la presentación de un escrito ante la sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal de Apelaciones correspondiente o con la solicitud del mismo Tribunal del nombramiento de un defensor público o de oficio. La Sala de lo Contencioso Administrativo del tribunal conocerá de las respectivo primeras actuaciones o diligencias, de la suspensión del acto, recibirá las pruebas y resolverá sobre la demanda mediante sentencia.(Arto 49 LRJCA)

³⁴ Sentencia No. 40, CSJ. La Gaceta, Diario Oficial del 28 de Septiembre del 2002.



A este artículo también alcanzó la inconstitucionalidad declarada en la sentencia No 40 del máximo tribunal, que eliminó (como hemos mencionado) los Juzgados Locales, de Distrito y Tribunales de Apelaciones por ser éstos incompetentes, ya que ni la Constitución Política, ni la Ley Orgánica del Poder Judicial les conceden facultades para recepcionar, conocer, ni resolver en la materia contenciosa administrativa.

No podrán ejercer la acción contenciosa administrativa contra la actividad de la administración pública:

- 1) Los órganos administrativos y los miembros de los órganos colegiados, cuando actúen como tales.
- 2) Los particulares que habiendo actuado en casos permitidos por la ley como agentes o mandatarios de la administración, cuando pretendan ejercer la propia acción contenciosa administrativa en contra de los intereses de su mandante anterior.
- 3) Las entidades de Derecho público que fueren dependientes o guardaren una relación de jerarquía con el Estado, las comunidades de las regiones autónomas o entidades locales respecto a las actividades de la administración de la que dependieren, salvo los casos en que se les hubiere autorizado por medio de ley expresa. (Arto 28 LRJCA).

Contra las disposiciones de carácter general que dictare la administración pública se podrá ejercer directamente la Acción contenciosa administrativa ante la Sala de lo Contencioso administrativo de la corte



Suprema de Justicia; sin necesidad de agotar la vía administrativa. Dicha sala funcionará como Tribunal de única instancia, es decir; sólo en este caso y cuando los gobiernos municipales y regionales autónomos ejerzan directamente la acción contenciosa administrativa ante la Corte Suprema de Justicia por considerarse perjudicados en sus intereses, competencia y autonomía; por determinados actos y disposiciones generales, es cuando el Supremo Tribunal no fungirá como tribunal de Apelaciones. Obviamente también estamos diciendo de forma implícita que no existe el Recurso de Casación en nuestra ley de la regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si no se ejerciere directamente la acción contra la disposición general, o fuere desestimada la demanda que contra ella se hubiere presentado o incoado, siempre podrá impugnarse los actos de aplicación individual a que tal disposición de lugar, pero deberá agotarse previamente en este caso la vía administrativa, es requisito indispensable para ejercer la acción contenciosa administrativa y, observar las condiciones siguientes:

- 1) Que se haya hecho uso en tiempo y forma de los recursos administrativos.(Apelación, Revisión.)
- 2) Cuando en un procedimiento administrativo no se dictare la resolución final correspondiente dentro del plazo de treinta días, se produce silencio administrativo y se tendrá por aceptada la solicitud del recurrente.
- 3) Cuando así lo disponga expresamente la ley.(Arto 46 LRJCA)



De la misma manera podrá procederse, en contra de los actos que se produzcan por la aplicación de esas disposiciones, con fundamentos de no ser conformes a derecho. (Arto 36 y 120 LRJCA).

Se debe tener presente, que se manda a los tribunales a poder actuar de oficio o a petición de parte decretando la acumulación de acciones cuando presentadas éstas; sean compatibles entre sí, y se dedujeren en relación con un mismo acto, disposición, omisión o vía ce hecho y cuando se refieran a varios actos o disposiciones y uno de ellos fueren reproducción, confirmación, o ejecución de otros; o existiere entre ellos cualquier relación.

Asimismo si el tribunal considera la improcedencia de la acumulación señalará éste en forma motivada las acciones que el demandante deberá interponer separadamente. (Arto 40 y 41 LRJCA).

De cualquier manera el tribunal está llamado a examinar detenidamente este tipo de situaciones; porque consideramos que las actuaciones de la administración pública resulta ser muchas veces complejas y el accionar de los administrados y ciudadanos que trabajan para la administración pública tiende a ser diverso buscando la satisfacción de sus pretensiones.



7. INADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA.

El Tribunal de oficio o a petición de parte, previo examen del expediente administrativo declarará inadmisibile la demanda cuando conste cualquiera de las circunstancias siguientes:

- 1) La falta de jurisdicción.
- 2) La incompetencia del tribunal.
- 3) Que se trate de actos no susceptibles de impugnación en la vía Contenciosa Administrativa.
- 4) Que haya prescrito la acción.
- 5) Que no hubiere sido agotada la vía administrativa.(Arto 53 LRJCA)

El Tribunal observará que las resoluciones cumpla por lo menos tres requisitos para que proceda su admisibilidad:

- 1-. Que cause estado, es decir, que declare, conceda, niegue, merme o condicione un Derecho por medio de una resolución que ya no pueda reformarse por la misma autoridad que la dictó.
- 2-. Que emane de la administración en el ejercicio de sus facultades regladas;
- 3-. Que vulnere un Derecho preexistente y de carácter administrativo.³⁵

³⁵ Sevilla, Ana Carolina. La Jurisdicción de lo Contencioso administrativo en la Legislación Nicaragüense.(monografía) Pág. 37.



La Suspensión De Oficio Procederá En Los Casos Siguietes:

- 1) Cuando se tratare de algún acto que de llegar a consumarse haría materialmente improbable e imposible restituir al demandante el goce del Derecho reclamado.
- 2) Cuando fuere notoria o evidente la falta de competencia de la autoridad, funcionario o agente contra quien se interpusiere la demanda.
- 3) Cuando el acto fuere de aquellos que ninguna autoridad puede ejecutar legalmente.

Dicha suspensión deberá de ser declarada por la sala respectiva del tribunal competente.(Arto 63 LRJCA)

8. DE LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS.

La ejecución de las sentencias y demás resoluciones judiciales pertinentes, así como de los fallos arbitrales nacionales corresponderá, en todos los casos a la sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal de Apelaciones donde se inició el caso. Los tribunales de apelaciones pueden exigir la colaboración de personas y entidades públicas y privadas para la debida ejecución de lo resuelto.

La ejecución de la sentencia y fallos arbitrales se ejecutarán por la sala de lo Contencioso Administrativo del tribunal de apelaciones y los miembros de dicha sala, para el cumplimiento y ejecución de la sentencia nombrará a un



juez ejecutor del domicilio correspondiente donde debe cumplirse la sentencia; al juez ejecutor lo acompañará la seguridad pública. (Artos 110 y 111 LRJCA).

Al haber desaparecidos los Tribunales de Apelaciones se elimina cualquier actuación de éstos por lo cual los artículos en mención son también inconstitucionales e inaplicables y deducimos que actualmente las atribuciones que en la Ley de Regulación de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa habían sido otorgadas a dichos tribunales, en virtud de la inconstitucionalidad declarada quedan conferidas a la Corte Suprema de Justicia, como lo manda la Constitución Política.

Con la sentencia firme a petición de la parte o de oficio, los órganos de lo Contencioso Administrativo dispondrán de las medidas necesarias para su ejecución. (Arto 112 LRJCA)

Los Magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia se pronunciará en los términos y plazos que establece la ley cuando haya habido apelación de la sentencia por cualquiera de las partes. En caso que los magistrados incumplan lo anterior; el interesado presentará la queja ante la Asamblea Nacional la cual hará llamados de atención a los magistrados de dicha sala y de persistir el incumplimiento, a petición de la parte interesada se podrá pedir la destitución de dichos magistrados ante el parlamento nacional. (Arto 119)



Contra el párrafo segundo de este artículo fue que se interpuso el recurso por inconstitucionalidad, el cual se declaró con Ha Lugar y en consecuencia inaplicable según la sentencia No 40, esta basada en que se debe cuidar la naturaleza del Tribunal Superior porque éste no es segunda instancia jurisdiccional, asimismo que para la destitución de magistrados deben existir causales y procedimientos a través de una ley especial según lo manda nuestra Constitución Política en el artículo 138 inciso 11, y que el párrafo segundo del artículo 119 de la Ley de Regulación de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa al imponer sanción sale del ámbito de la materia regulada; además, se viola el Principio de Independencia de Poderes del Estado cuando el Órgano Legislativo interfiere en el ámbito propio de las competencias del Poder Judicial.

Es atinente mencionar, que el criterio del Magistrado Marvin Aguilar García, es de gran importancia al considerar que al momento de emitirse sentencia, paralelamente era necesario presentar una iniciativa de ley para llenar los vacíos procedimentales que se dejarían con la resolución, sin embargo; aunque no se presentó, sabemos por comentarios que han llegado hasta nosotros y ratificados por la Secretaría de Actuaciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, que actualmente se está trabajando en el Tribunal Supremo un anteproyecto de Reforma a la Ley de Regulación de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para subsanar los vacíos existentes y que han surgido posterior a la resolución de dicho Tribunal, en consecuencia; luego será presentado a la Asamblea



Nacional, sustento por el cual está vedado al conocimiento público en estos instantes, y es por esta razón que no logramos obtenerlo.

En sí la idea fundamental de nuestros Magistrados del Supremo Tribunal es que se podría interponer el Recurso Contencioso Administrativo ante la Sala Civil del Tribunal de Apelaciones como un acto de mero trámite y dar plena sustanciación en la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia y que esta misma resuelva el caso sometido a su jurisdicción.

Por consiguiente, creemos que se saturarían las Salas Civiles de los Tribunales de Apelaciones al imponérseles otras funciones, además de las que poseen.



9. Diferencias Del Procedimiento Contencioso Administrativo y El Procedimiento Administrativo.

Los Recursos Administrativos se desarrollan dentro del procedimiento administrativo propiamente dicho, y se tramitan ante los órganos de la administración. Las acciones procesales administrativas se tramitan ante un tribunal de justicia imparcial e independiente y se denomina: Procedimiento Contencioso Administrativo; o justicia administrativa. Para una mejor ilustración, se enmarca en el siguiente criterio:

Criterios de Diferenciación.	Recursos Administrativos.	Contencioso Administrativo.
Función Estatal Vinculada.	Función Administrativa.	Función jurisdiccional.
Carácter con que actúa la Autoridad.	Como juez y parte en el procedimiento.	Como tercero imparcial.
Formas de Iniciación del Procedimiento.	Impulsión de oficio o a petición de parte.	A instancia de partes.
Naturaleza del Acto objeto de la impugnación.	Acto Administrativo.	Acto jurisdiccional.
Efecto Legal de la Resolución con respecto a la Autoridad.	No se suspende el acto impugnado. La administración está parcialmente limitada por la resolución.	La sentencia es vinculante para el juez, y tiene autoridad de cosa juzgada.



OTRAS DIFERENCIAS DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Procedimiento Administrativo	Procedimiento Contencioso Administrativo.
Señala las formalidades previas que regulan la creación del acto administrativo, su ejecución y recursos.	Señala los medios revisores existentes contra los actos administrativos firmes.
El acto reclamado no se suspende, salvo de oficio o a petición de parte cuando cause perjuicio irreparable al recurrente.	Se manda a suspender el acto administrativo firme
El procedimiento es sencillo por el Principio de Celeridad	El procedimiento es complejo por su rigurosidad.
Se recurre ante los mismos órganos de la administración.	Se recurre ante un tribunal especializado.



10. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y LA JUSTICIA COMÚN ORDINARIA.

La diferencia radica, en sí, que en materia Contenciosa Administrativa no existen juzgados, ni Tribunales de Apelaciones que se encarguen de conocer asuntos de tal orden, sino que quien conoce es el Tribunal Superior por medio de la sala de lo Contencioso Administrativo, en cambio la justicia común ordinaria si establece la estructuración orgánica de diferentes instancias, es decir existen los juzgados Locales y de Distrito, así como los Tribunales de Apelaciones y la Corte Suprema de Justicia como última instancia, exceptuando en materia laboral donde no se llega hasta el máximo tribunal. El diferendo también se desplaza, en el ámbito procedimental, de ahí que, en la justicia Administrativa, deba agotarse de previo, la vía administrativa para poder ejercer la acción correspondiente ante la Corte Suprema de Justicia, por el contrario en la justicia ordinaria no agotas la vía administrativa y sólo se utiliza las instancias jurisdiccionales³⁶.

En relación al trámite de mediación, en la justicia administrativa al no haber Tribunales de Apelación creemos, corresponde al máximo tribunal realizarla, y en la justicia común la mediación es exigida por el Arto 94 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

³⁶ Sentencia No. 40 CSJ . La Gaceta, Diario Oficial del 28 del Septiembre de 2002



CONCLUSIONES.

Desde sus orígenes, cuando la Administración se encontraba inmersa en controversia con los particulares, se hacía necesario recurrir a la solución de dichos conflictos; pero era precisamente ante la misma Administración que se resolvían, lo que predisponía a pensar que la Administración era juez y parte. Obviamente, creemos que la evolución de la sociedad obligó a los individuos de esa época a cambiar las reglas del contexto; aunque sí hay que reconocer que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa conjuntamente con elementos sustanciales tienen su causa creadora en accidentes históricos e ideológicos completamente circunstanciales.

Posteriormente, al comprenderse la escisión imprescindible, que era imperativa que existiera entre la función de la Administración y la aplicación de la justicia, de esa exégesis y exigencia social se crean tribunales para administrar justicia, donde el juez de lo Contencioso Administrativo ya no puede hablar más que en nombre del derecho; su actuación judicial estará ceñida a lo expresado en la Constitución Política y Leyes, para que su funcionamiento sea ecuánime y en garantía de cualquier derecho. La misma Administración Pública actuará con sujeción a las normas legales.

Este arraigo de prelación de la legalidad se recoge en gran parte de los países que en su ordenamiento jurídico poseen la figura de lo Contencioso Administrativo, razón de mayor consistencia para permanecer atentos a la actuación judicial.



Nicaragua, donde esta institución jurídica (Contencioso Administrativo) se encuentra en embrión, debe saber aprovechar las experiencias de otros países sin obviar las peculiaridades y obstáculos jurídicos existentes en la actualidad y así canalizar mejores posibilidades de solución a las divergencias en que participan la Administración Pública, los ciudadanos y el actuar judicial en la efectiva protección de la Legalidad.

Asimismo, sin ánimo de exhaustividad no basta que en nuestro país se haya promulgado la Ley de Regulación de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, sino que, se requiere (al menos en el aspecto administrativo) una ordenación de nuestro sistema jurídico para un mejor actuar; pues tampoco se tiene una Ley de Procedimiento Común Administrativo y más aún, se exige una voluntad política emanada de todos los Poderes del Estado y la Sociedad para hacer prevalecer el respeto de nuestro ordenamiento jurídico. Además, se deben establecer en todos los órganos jurisdiccionales correspondientes las condiciones necesarias para el desarrollo de la institución jurídica de lo Contencioso Administrativo y fomentar el involucramiento efectivo de los ciudadanos con reclamos a la Administración Pública ante las instancias jurisdiccionales.