

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
NICARAGUA  
U.N.A.N. - LEON



TEMA:

Análisis del Objeto del Recurso  
Contencioso Administrativo, con  
Énfasis en el Derecho Comparado

Carrera: Derecho  
Año: V  
Tutor: Msc. Mauricio  
Carrión

Autor:

Br. Norval García Uriarte

Chinandega, 19 de Noviembre de 2003

---

<b>ÍNDICE</b>	
<b>CONTENIDO</b>	<b>PAG</b>
<b>CAPITULO I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>A. ANTECEDENTES</b>	<b>3</b>
1. Breve Referencia Histórica de lo Contencioso Administrativo en Nicaragua	3
2. Inicio de lo Contencioso Administrativo en otros países	4
3. El carácter de la Jurisdicción Contencioso Administrativa	5
4. Conclusiones a que ha llegado la jurisprudencia	5
5. Conceptos de lo contencioso administrativo	6
6. Naturaleza de lo Contencioso Administrativo	8
<b>B. INFORMACIÓN GENERAL</b>	<b>10</b>
1. Características Generales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa	10
2. Principios que rigen el procedimiento de lo contencioso administrativo	12
<b>CAPITULO II. LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA COMO PRESUPUESTO DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>	<b>13</b>
1. El acto administrativo producto de la administración pública	13
2. Disposiciones de carácter general como forma del acto administrativo genérico	15
3. El acto administrativo frente al acto legislativo	17
4. El silencio administrativo como forma de impugnación ante las decisiones de la administración pública	20
5. De los plazos para ejercer la acción contenciosa administrativa en los casos de omisión, silencio administrativo o simple vías de hechos	24
6. Concepto clásico del acto administrativo	24
7. Concepto moderno del acto administrativo	27
<b>CAPITULO III. DEL OBJETO DEL PROCESO DE LO CONTENCIOSO</b>	<b>29</b>

---

## **ADMINISTRATIVO**

1. El objeto de la jurisdicción contencioso administrativa desde el punto de vista de la doctrina 29
2. Objeto del recurso contencioso administrativo. 32
3. Necesidad y justificación de la existencia de un control jurisdiccional de los actos de la administración 33
4. Relación jurídica en el derecho comparado en cuanto a los órganos, materias, partes y objeto de lo contencioso administrativo en los países de España, Costa Rica y Honduras 35

## **CAPITULO IV. CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY REGULATIVA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL 44**

## **CAPITULO V. INCONSISTENCIA Y/O CONTRADICCIONES ENTRE LOS ARTÍCULOS DE LA LEY NO. 350, LEY DE REGULACIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVO 48**

## **BIBLIOGRAFÍA 53**

## **ANEXOS**

## **CAPITULO I.**

### **INTRODUCCIÓN.**

Honorable Tribunal Examinador:

El presente trabajo monográfico titulado “Análisis del Objeto del Recurso Contencioso Administrativo, con énfasis den el Derechos Comparado” lo he elegido por considerarlo una materia de suma importancia por cuanto se refiere al control de los actos de la administración pública, por la poca documentación existente para este tipo de acciones y por el poco uso y falta de conocimiento por parte de los litigantes y sociedad en general. En este mismo sentido tiene como objetivo principal determinar la relación jurídica en el derecho comparado en cuanto a los Órganos, Materia, Partes y Objeto de lo contencioso administrativo en los países de España, Costa Rica y Honduras.

Para una mejor comprensión he dividido el presente esfuerzo personal como es mi trabajo monográfico en cinco capítulos: El primer capítulo lo he abordado con un panorama clásico acerca de la Jurisdicción Contencioso Administrativo haciendo una breve reseña histórica por nuestro país, su inicio, concepto, naturaleza y sus características. El segundo y tercer capítulo trata acerca de la Decisión Administrativa como Presupuesto del Proceso Contencioso Administrativo así como también del objeto de dicho proceso, en lo que se abordan aspectos de carácter general en cuanto al Acto Administrativo y todo lo referente al objeto de la



Jurisdicción Contencioso Administrativo así como en el Derecho Comparado, y para concluir el cuarto y quinto capítulo lo he dedicado con exclusividad acentuada a las consideraciones sobre la ley numero 350 “Ley de Regulación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, así como también lo referente a las Inconsistencias y/o Contradicciones en el articulado de dicha ley.

## **A. ANTECEDENTES**

### **DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

#### **1. Breve referencia histórica de lo Contencioso Administrativo en Nicaragua.**

En Nicaragua la experiencia en el ejercicio de lo contencioso administrativo es precaria. La Constitución Política de 1974 derogada por el Estatuto fundamental de la República de Nicaragua en julio de 1979 estipulaba en su artículo número 303 que "Habrá un tribunal de lo contencioso administrativo en la capital de República de Nicaragua que conocerá de asuntos y en la forma que determine la Ley. La ley podrá a iniciativa de la Corte Suprema de Justicia, crear otros órganos de lo Contencioso Administrativo"

"Contra las resoluciones del tribunal de lo Contencioso Administrativo se podrá recurrir ante la Corte Suprema de Justicia". Arto # 304 en la Cn. 1974. (2)

Cabe destacar que este tribunal no se organizó, ni se dictó la Ley que permitiera su funcionamiento.

Con la reforma Constitucional de 1995 se divide la Corte Suprema en Salas, siendo una de ellas, la sala de Contencioso administrativo cuyas competencias aparecen dispersas en la Constitución actual y precisadas en la Ley No. 260, Ley Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua<sup>1</sup>.

Es así como en nuestro país por primera vez en la historia jurídica y después de

---

<sup>1</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, Julio de 1995 – septiembre 2002 pp 1-2.

una serie de propuestas y de ante proyectos para lograr el nacimiento de lo Contencioso Administrativo, la cual es pública hoy cubre el periodo de 1995 al 2003, ya que esto es el producto de los esfuerzos realizados por los Honorables miembros de Corte Suprema de Justicia de la República de Nicaragua en el periodo correspondiente de julio de 1995 a septiembre del año 2000, Ley No. 350, Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

## **2. Contencioso Administrativo en Otros Países.**

En Francia tardó en organizarse la jurisdicción Contencioso Administrativo, ya que la preocupación radicaba en el equilibrio de los poderes del Estado.

La revolución Francesa mantuvo los plenos poderes y sus principios crearon una especie de mística exaltadora de la responsabilidad Estatal, lo que dio origen a la doctrina de los Actos de Gobiernos.

Fue a finales del año de 1880 cuando el tribunal de conflictos rechaza la doctrina de los Actos de Gobierno y tiempo después el concejo de Estado acaba con la teoría regalista que eximia del control a un buen numero de actos administrativos a los que se colocaba etiqueta de impunidad so pretexto de que eran Actos de Gobierno.

Es en Italia donde hace su aparición el Contencioso Administrativo, ya que se dieron resistencias a que los actos del poder ejecutivo fueran sometidos a revisión y mucho menos del Órgano Judicial, ya que se busca un sistema Mixto, creando

un órgano integrado por funcionario administrativo<sup>2</sup>

### **3. El carácter de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.**

Como es de nuestro conocimiento esta jurisdicción tiene como característica desde muchos años atrás la de ser revisora de las resoluciones en la vía gubernativa.

Los Jurisconsultos Españoles así lo proclamaron y con reiteración absoluta lo entendieron de igual manera. Los tribunales de lo Contencioso Administrativo, por Auto del 31 de Octubre de 1928, declara el tribunal Supremo de España, que la Jurisdicción Contenciosa tiene el carácter de ser meramente Revisora de los actos y acuerdos de la Administración Activa a la que en primer termino y dentro del orden gubernativo corresponde rectificar sus Acuerdos.

### **4. Conclusiones a que ha llegado la Jurisprudencia.**

La Jurisprudencia en este punto concreto, mantiene unánime la doctrina de que esta Jurisdicción es meramente Revisora de los actos y acuerdos de la administración activa. Lo contencioso administrativo no es una nueva instancia del procedimiento, sino, que por ser esta jurisdicción de revisión, solo puede juzgar en vista de los mismos elementos de juicio o sea de los que fueron aportados al expediente ante de su resolución definitiva<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Martín Retortillo, Cirilo. Nuevas Notas sobre lo Contencioso Administrativo. Pp 20 y 21

<sup>3</sup> Martín Retortillo, Cirilio. Op cit. pp 24

## **5. Conceptos de lo Contencioso Administrativo.**

El concepto de lo contencioso Administrativo varía según el punto de vista que se le mire. Generalmente se usa como sustantivo y como adjetivo.

En el primer caso se habla de lo Contencioso Administrativo, queriendo significar el conjunto de normas que se refieren a los litigios promovidos por la actividad administrativa en sus conflictos con los particulares

En la segunda acepción, significa propiamente el sometimiento de este litigio al conocimiento de un tribunal

Entre estos tenemos:

- A. Es el juicio que se sigue en unos sistemas, ante la autoridad judicial y en otros ante las autoridades administrativas independientes (dentro de esfera del poder ejecutivo) sobre derecho o cosas que se litigan entre particulares y la administración pública<sup>4</sup>.
- B. Según el eminente administrativista Español Doctor A. Colange Velásquez, La jurisdicción Contencioso Administrativa es aquella que conoce, sustancia y resuelve conflictos en que es parte la Administración Pública, pero actuando como tal, es decir revestida de imperium con potestad pública, pues cuando actúa como persona privada sus conflictos no se resuelven ante esta

---

<sup>4</sup> Sena Rojas, citado por Martínez Lara, Ramón. Sistema de lo Contencioso Administrativo en México. pp 20

jurisdicción, sino ante la Civil y la laboral normalmente<sup>5</sup>

C. Para Santamaría de Paredes, el Recurso Contencioso Administrativo es la reclamación que se interpone después de apurar la vía gubernativa, en contra de una resolución dictada por la administración pública en virtud de sus facultades regladas y en la cual viola un derecho de carácter administrativo, establecido anteriormente a favor del reclamante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo<sup>6</sup>

D. Concepto Actual o Justicia Administrativa.

La concepción moderna de lo Contencioso Administrativo, que se denomina Justicia Administrativa viene a darle, en teoría, una mayor amplitud al control jurisdiccional que sobre la función administrativa debe ejercerse.

El avance social de los pueblos no puede suprimirse con la disminución de facultades o prerrogativas concedidas a la administración pública; está debe tenerla, pero por razones de orden superior no puede dejarse que ella sea arbitraria, aún cuando la guíen propósitos de bien colectivo.

Es un principio de derecho que encontrándose en pugna el interés público y el interés privado debe primar aquél, este principio no se ve atropellado por la Justicia Administrativa, pues lo que ella persigue es frenar las ilicitudes del poder público, de la administración pública que, como todo cuerpo formado por personas

---

<sup>5</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, Julio 1985 – Septiembre 2000. pp1

<sup>6</sup> Velázquez Lainez, Rigoberto. Lo contencioso administrativo. p 29

naturales, adolece de defectos propios de su naturaleza, y cuando así actúa no esta favoreciendo el interés público, si no muy por el contrario perjudicando los intereses de la colectividad<sup>7</sup>.

E. Como ultimo concepto de lo Contencioso Administrativo dentro de la gran inmensidad presentada por los ilustres jurisconsultos y dado a conocer por el Doctor Miguel A. Casanova Obispo, en el seminario realizado por la corte Suprema de Justicia de Nicaragua en Septiembre del año 1996 en donde refiriéndose a la Jurisdicción Contencioso Administrativo expreso:

El medio más importante de protección Jurídica consiste en poner a disposición de los particulares la facultad de obtener del poder judicial una decisión destinada a restablecer los derechos subjetivos, intereses legítimos, personales y directos lesionados por la Actuación Administrativa. Este medio de protección jurídica de los administrados se denomina Contencioso Administrativo y es el sistema de control jurisdiccional que poseen los particulares en contra de los actos de la administración pública<sup>8</sup>.

### **Naturaleza de lo Contencioso Administrativo.**

La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no debe entenderse ni desarrollarse como si estuviera instituida para establecer de los derechos de los administrados, pero en menos grado de intensidad que cuando los derechos e

---

<sup>7</sup> Velásquez Lainez, Rigoberto. Op cit. pp 30

<sup>8</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia. Julio 1995 – septiembre 2000

intereses son de naturaleza distinta y están bajo la tutela de otra jurisdicción, si la jurisdicción contencioso administrativa tiene razón de ser, lo es precisamente en cuanto a su organización, sus decisiones en cuanto a su organización, sus decisiones ofrecen posibilidades de acierto, de ser eficaz garantías de las situaciones jurídicas, de encarnar la justicia, superiores a las que ofrecía, si las mismas cuestiones se sometieran a otra jurisdicción<sup>9</sup>.

Cuando la jurisdicción contenciosa administrativa anula los actos ilegítimos de la administración, no tan solo se menoscaba su prestigio y eficacia sino que por el contrario coopera al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas y fortalece la autoridad pública<sup>10</sup>

Al respecto, el doctor Eduardo García de Enterría, que lo importante en la jurisdicción Contenciosa Administrativa son las pretensiones que puedan incluir el reconocimiento de una situación jurídica individual concreta, lo que es posible pedirlo aun en las situaciones de legitimación por interés legítimo del particular<sup>11</sup>

En verdad, únicamente a través de la justicia y de la observancia de las normas y principios del Derecho, es posible organizar la sociedad y llevar a cabo la empresa de la administración del Estado moderno.

Es así la necesidad de una Jurisdicción Contenciosa Administrativa que sea eficaz

---

pp1

<sup>9</sup> García De Enterría, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. pp 571

<sup>10</sup> González Pérez, Jesús. La Jurisdicción Contenciosa Administrativa. pp 15

<sup>11</sup> Ibidem

y que trascienda de la senda de la orbita de lo 'individual y alcance el ámbito colectivo, para que conserve la terminología de recurso contencioso administrativo, que pese a las fundadas objeciones de que ha sido objeto, es la tradicional y comúnmente admitida, al mismo tiempo que sirve para poner de manifiesto la necesidad de que antes de acudir al jurisdicción contenciosa administrativa exista un acto administrativo que lesione los derechos subjetivo de los particulares.

## **B. INFORMACIÓN GENERAL**

### **Características Generales de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.**

Para el Doctor Armando Rizo Oyanguren, existen las siguientes características:

- a) Implica una contienda entre la administración que actúa como autoridad y los interesados. Si la administración actúa como sujeto de derecho patrimonial deberá someterse a la jurisdicción Ordinaria a excepción de la responsabilidad patrimonial de la administración pública por daños a los particulares.
- b) La contienda puede versar cuando la administración viola un derecho administrativo de carácter particular reconocido al recurrente con anterioridad por una ley, un reglamento o un precepto administrativo. A esto se le llama Contencioso Subjetivo, o puede versar cuando se discute la competencia de la administración, es decir, el uso de sus facultades dentro del marco de la ley y se le llama Contencioso Objetivo.

c) La resolución sometida a juicio Contencioso Administrativo debe llenar al menos tres requisitos:

- ✚ Causa estado, o sea, declare, conceda o condicione un derecho por medio de una resolución que ya no pueda reformarse por la autoridad que la dicto.
- ✚ Que emane de la administración en el ejercicio de sus facultades regladas.
- ✚ Que vulnere un derecho pre-existente y de carácter administrativo del recurrente.

La discusión versa, sobre la eficacia jurídica legal de la actividad administrativa. Quien estime Violado su derecho por un acto o resolución de la administración, puede pedir su revisión en la vía jurisdiccional, agotando previamente la vía gubernativa<sup>12</sup>

Según García de Enterría, la justicia administrativa no es entonces un abstracto proceso o un acto administrativo que efectúan órganos especializados de la propia administración o jueces amedrentados o atados por lazos en el ejercicio de su función por el supuesto de que el poder público tenga que rendir cuenta ante el derecho, por el contrario, es un proceso plenario a la administración, como sujeto por parte de otro sujeto en vista de obtener la tutela judicial efectiva, completa a sus derechos e intereses legítimos<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Rizo Oyanguren, Armando. Manual Elemental de Derecho Administrativo. pp 414-415

<sup>13</sup> García de Enterría, Eduardo. Op cit. pp 571

### **Principios que rigen el procedimiento de lo contencioso administrativo.**

Los principios del procedimiento de lo contencioso administrativo entre los más aceptados tenemos los siguientes:

- a) Principio de celeridad. Que el procedimiento sea rápido, libre de trámites engorrosos que puedan ocasionar retardación de justicia.
- b) Principio de gratuidad. Significa que dicho proceso no producirá gastos económicos a la parte perjudicada.
- c) Principio de idoneidad. Que las autoridades tengan mérito profesional, independencia de funciones e inamovilidad del cargo, buscando con ello la imparcialidad del juzgador en las tomas de decisiones.
- d) Principio de igualdad. Ha de rodearse al recurrente de las más amplias garantías y libertades.
- e) Principio de escritura. Que el procedimiento sea por escrito para asegurar mayor seriedad en la impartición de justicia.
- f) Principio de publicidad. Que el ejercicio de la acción por medio de demandas como el fallo del juicio debe ser público, para prevenir las actuaciones arbitrarias de los funcionarios administrativos.

## CAPITULO II

### LA DECISIÓN ADMINISTRATIVA COMO PRESUPUESTO DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

#### 1. El acto administrativo producto de la administración pública.

La elaboración de un concepto del Acto Administrativo, ha sido una de las preocupaciones constantes de la doctrina. No hay autor importante que no haya construido su concepto, ni obra de Derecho Administrativo que pase por alto tan destacado problema como es la delimitación del concepto, ya que al aproximarnosle a la vertiente de lo procesal, cobra todavía mayor importancia si tenemos presente que el acto administrativo, es un presupuesto absoluto objetivo que condiciona la admisibilidad de la pretensión contenciosa administrativa.

La ley demanda un acto impugnabile, ya que si no hay acto impugnabile no hay proceso contencioso administrativo, pues bien, este acto impugnabile ha de consistir en nuestro derecho en un acto administrativo, o sea, en un acto emanado de un órgano de la administración pública, central, local o institucional.

Normalmente se admite que es así por razones de los órganos que la ejercen, pero que no le es atendida la forma y el contenido ya que en algunos casos en donde las mal llamadas funciones legislativas y jurisdiccionales de la administración se patentizan en actos administrativos que como veremos se tiene como tales, impugnables ante la jurisdicción contenciosa administrativa ya que

esto es imposible de hacerlo con los actos legislativos y mucho menos con los actos jurisdiccionales, puesto que es obvio que están por principios y por voluntad de la ley excluidos de esta fiscalización.

A esto se opone, además, que no existe en nuestro derecho actualmente un control de la constitucionalidad de las leyes en sentido estricto, ya que en otros países de legislaciones más progresivas, se puede lograr controles mediante el órgano jurisdiccional especial como lo es el Tribunal de Garantías Constitucionales creado en 1933 en España<sup>14</sup>

Aun cuando exista tal control, tiene lugar siguiéndose el llamado proceso político, esencialmente distinto por la materia sobre la que se juzga del contencioso administrativo y por distintos motivos se opone a la fiscalización de los actos jurisdiccionales de la institución de la cosa juzgada ya que si existiera un control jurisdiccional de la jurisdicción, no sería otra cosa que un recurso mas y el desplazamiento de la cosa juzgada a una instancia superior. Por tanto, tal explicación nos hace reflexionar y tener por aceptado un criterio subjetivo en cuanto a las funciones de la administración pública en el pensamiento.

Entrena Cuesta ha dicho que “De nuestro derecho se deduce y la jurisprudencia confirma, que solo pueden ser considerados como administrativo los actos que produce la administración entendida subjetivamente”.

---

<sup>14</sup> Vivancos, Eduardo. Las Causas de Inadmisibilidad del Recurso Contencioso Administrativo. pp 27 sig.

Tomando en cuenta este punto de vista, pues el acto administrativo no se reconoce por su forma, tampoco se reconoce por su contenido, mas si se reconoce por la cualidad de administrativo del órgano que lo dicta<sup>15</sup>.

## **2. Disposiciones de Carácter General como forma del Acto Administrativo Genérico.**

El Arto. 1 de la Ley de Regulación de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, al referirse a la materia Contenciosa Administrativa contempla los actos de la administración pública sujeto al Derecho Administrativo y a las disposiciones de carácter general, omisiones y simples vías de hechos, así como en contra de los actos que tengan que ver con la competencia y actuaciones y procedimientos de la administración pública que no estén sujetos a otra jurisdicción, cabe señalar que en la legislación española la ley reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa separa los actos de la administración pública sujetos al derecho administrativo de las disposiciones de carácter general con categoría inferior a la ley. Dicho problema de tal separación radica, en si las disposiciones de carácter general han de estar sujetas al Derecho Administrativo o de que si algunas disposiciones de carácter general con rango inferior a ley no están sujetas al Derecho Administrativo.

Por todo lo antes expuesto el tratadista en Derecho Administrativo Forsthoff expone que: “ Ciertamente que la publicación de un reglamento es también un acto

---

<sup>15</sup> Entrena Cuesta, Rafael. Citado por Eduardo Vivancos. Op cit. pp 30-31

administrativo y que no habría ninguna objeción que oponer desde el punto de vista lógico a considerarlo como acto administrativo”<sup>16</sup>, es categórico al opinar que existe entre los actos, reglamentos y disposiciones de carácter general una identidad esencial en que unos y otros son producto de la administración pública.

Por su parte al tratadista Garrido Falla escribe “Un reglamento aprobado por orden ministerial y una resolución dictada por consecuencia de un recurso gubernativo interpuesto por un particular, tiene valor jurídico de acto administrativo. Es decir que no se trata ya, de una identidad lógica como dice Forsthoff, si no mas que caracterizadamente una identidad jurídica”<sup>17</sup>.

Pero en una u otra forma a lo que se refieren los tratadistas cabe mencionar, de que si se contemplan tantos los actos administrativos como las disposiciones de carácter general y aun las disposiciones reglamentarias desde la orilla opuesta de las situaciones jurídicas planteadas veremos que el sujeto pasivo siempre es el administrado.

Ahora bien, si nos preguntamos cuál es el fin de las disposiciones de carácter general y cual el de los actos administrativos, llegaremos a la conclusión que es el mismo, la realización de la voluntad de la ley y el mejor servicio de los intereses públicos.

Todo ello nos conduce a la conclusión de que los reglamentos y más

---

<sup>16</sup> Forsthoff, Citado por Eduardo Vivancos. Op cit pp 40

<sup>17</sup> Garrido Falla, Citado por Eduardo Vivancos. Op cit pp 40-41

ampliamente, las disposiciones de carácter general con categoría inferior a ley son actos administrativos que de un modo contingente revisten forma legislativa, y por su cualidad de simple rama de la estirpe de los actos administrativos hace que sean impugnables ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

### **3. El Acto Administrativo frente al Acto Legislativo**

Saber distinguir dentro de las funciones públicas, los actos de carácter general y los actos de carácter individual o particular, para tal distinción inferir la cualidad de legislativos concurrentes, en los primeros y la de administrativos concurrentes en los segundos es un empeño vano, ya que desde el momento en que resultan ser administrativos los actos reglamentarios y las disposiciones, de carácter general, es decir, que desde el momento en que se admite que la función administrativa no se reduce a la mera ejecución.

De la ley ni a la resolución de los problemas que se suscitan al producirse la colisión de la acción administrativa con los derechos subjetivos de los particulares y desde el momento en que también los actos jurisdiccionales son de carácter o de ámbito predominante particular, la distinción se viene abajo y la individualidad del acto se revela como dato inadecuado en la identificación del acto administrativo. En nuestro derecho, como en otros el camino que ofrece seguridades es el seguimiento del criterio subjetivo. De este modo resulta legislativo el acto del Poder Legislativo, Administrativo el emanado de la

administración pública y jurisdiccional el acto cuyo autor es un órgano jurisdiccional. Así Garrido Falla, dice lo interesante desde el punto de vista jurídico es señalar que hay actos del estado que valen como leyes, como sentencias y como actos administrativos, y de lo que no hay duda es de que el criterio para determinar tal valor dado necesariamente por el órgano del que el acto emana (Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial) y no por el contenido material de la función que se desarrolla. Esta seguridad es el resultado de un convencionalismo, tanto es así que podríamos evitarnos la noción Acto legislativo, Acto Administrativo, incluso Acto Jurisdiccional , con tal de saber que el acto corresponde al ejercicio de una función pública desempeñada por alguno de los tres poderes del Estado<sup>18</sup>. Según el tratadista en derecho administrativo Entrena Cuesta, dice El principio de la división de poderes, Administrativos de un modo axiomático, entre los autores del siglo pasado, como todos ellos cargados de un intenso sentido político nunca se halla dado o desarrollado en toda su integridad<sup>19</sup> y otra cosa es que no exista algún medio de caracterizar el acto administrativo en relación al legislativo y al jurisdiccional. Más que escapárenos una noción de material del acto administrativo, lo que sucede según lo tiene dicho DE LAUBADERE, es que la noción formal o subjetiva y la noción material no coinciden<sup>20</sup>. Ahora bien tanto los actos administrativos como los actos legislativos se individualizan y a su vez se

---

<sup>18</sup> Garrido Falla, citado por Eduardo Vivancos. Op cit pp 51

<sup>19</sup> Entrena Cuesta, Rafael. Citado por Eduardo Vivancos. Op cit pp 51

condicionan el campo de su acción legal, para esto cabe argüir que el elemento de condicionamiento de los actos administrativos esta en la vigente ley de Regulación de la Jurisdicción Contencioso Administrativo en el Artículo número 14 y 15. La Administración dice FORSTHOFF, esta llamada a hacer realidad los cometidos del Estado. Estos cometidos se determinan de acuerdo a la realidad social básica y las ideas políticas que individualizan el Estado, es decir de acuerdo con el contenido sustancial de la constitución. A este contenido tiene que estar vinculada la administración, y hacia el tiene que estar orientada toda su actividad. De ahí la necesidad que el texto constitucional se encuentre preparado frente a la evolución y mutabilidad de las tendencias dominantes al tiempo de su aprobación, y de ahí que algunos autores vean en la constitución una garantía del equilibrio político y de los intereses públicos siempre y cuando exista un control de la constitucionalidad de los actos legislativos<sup>21</sup>. Además se hace necesario instar para que todas ellas las instituciones de control que puedan asegurar la legalidad de la función ejecutiva y que solo pueden ser consideradas como incompatibles en la democracia por una demagogia miope. La primera de ellas es la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuya competencia debe extenderse en el mismo grado y medida en que los actos administrativos sean accesibles a influencias ejercidas por el partidismo político. No sólo los actos administrativos individuales

---

<sup>20</sup> De la Laubadere, Citado por Eduardo Vivancos. Op cit pp 51

<sup>21</sup> Forthoff. Citado por Eduardo Vivancos. Op cit pp 53

son susceptibles y necesitan de un control judicial, sino también las normas generales de los reglamentos y muy especialmente las Leyes, sin otra diferencia, sino que el control de los primeros se refiere a su legalidad y el de los segundos a su constitucionalidad. Para KELSEN, La suerte de la democracia moderna depende en gran proporción de que llegue a elaborarse un sistema de instituciones de control, ya que una democracia sin control será siempre insostenible<sup>22</sup>

#### **4. El silencio administrativo como forma de impugnación ante las decisiones de la administración pública.**

Haciendo una breve reseña histórica acerca del silencio administrativo de cómo fueron sus primeras apariciones en el mundo jurídico y a su vez su interpretación ya que fue en el estatuto municipal de España en 1924 donde se acogió la doctrina del silencio y el posible acuso de mora, pero esto no tenía aplicación a los problemas surgidos en la administración del estado.

Los reglamentos dictados en el desarrollo de la ley de bases de 1889 imponían la obligación de resolver, pero nada decían de lo que sucedería si no resolvía. Una regulación eficaz y unitaria del silencio administrativo no la encontramos hasta la ley del procedimiento administrativo del 17 de julio de 1958 en Barcelona, ya que en el artículo primero y en el párrafo tercero decía “ El silencio administrativo y el ejercicio del derecho del recurso en la vía administrativa que estuviere reconocido

---

<sup>22</sup> Hans kelsen, citado por Eduardo Vivanco. Op.cit pp 55-54

en las disposiciones especiales se adjuntaran en todo caso a lo dispuesto en los artículos 94 y 95 y en el título quinto de esa ley respectivamente.

Según el artículo 94 de esa ley, estipulaba y decía: “Cuando se formulare alguna petición ante la administración y esta no notificase su decisión en el plazo de tres meses, el interesado podrá denunciar la mora y transcurrido los tres meses después de la denuncia podrá considerar desestimada su petición, al efecto de deducir frente a esta negación presunta el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda o esperar la resolución expresa de su petición.

La negación presunta, no excluirá el deber de la administración de evitar una resolución expresa.

Mientras que el artículo 95 de la ley del procedimiento administrativo antes referida dice: “El silencio se entenderá positivo sin denuncia de mora, cuando así se establezca por decisión expresa o cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de las funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores. Si las disposiciones legales no previeran para el silencio positivo un plazo especial, este será de tres meses a contar desde la petición<sup>23</sup>

Una vez descrito el modo en que procedían los actos administrativos cuando no eran resueltos y como consecuencia daba nacimiento a los primeros pasos del silencio administrativo en España, el que forzosamente se tenía que subordinar a

las disposiciones legales, ya que si estas no establecían un plazo especial para que procediera el silencio administrativo se tenía que esperar al menos tres meses contados desde la fecha que se hiciera el reclamo o petición a la administración. Hoy en día en nuestro orden jurídico vigente, se marcó el inicio y por ende el nacimiento de una ley donde se puede regular y controlar los actos administrativos dictados por las entidades públicas y privadas que vulneren los derechos subjetivos de los ciudadanos nicaragüenses, ya que dicha ley es denominada Ley No. 350, Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la que se recogen un cúmulo de principios y de procedimientos para incursionar en esta nueva materia y haciendo un examen interno de la Ley observamos como el silencio administrativo se encuentra regulado en la presente Ley objeto de estudio en el Título V, Capítulo I, y en el arto. No. 37 dicho artículo se refiere a los actos que la administración como tal tiene que dar una resolución o una acción de hacer, ya que para el primer caso opera el silencio de la administración y que le da a él el pase para ejercer la acción contenciosa administrativa, cuando la administración realiza una prestación concreta y esta no la hiciera o no diere cumplimiento a lo solicitado en un plazo de 45 días o no hubiere llegado a un acuerdo con los interesados, estos podrán ejercer la acción contenciosa administrativa contra la inactividad de la administración, quedando plenamente al descubierto el silencio administrativo por parte de la administración y por ende el uso de la acción

---

<sup>23</sup> Eduardo Vivanco, Comentario a la ley de Procedimiento Administrativo, pp 92 y sgte.

contenciosa administrativa, también en este mismo artículo y en el segundo párrafo se pone de manifiesto el silencio administrativo cuando la administración no ejecuta sus resoluciones firmes y los interesados solicitan su ejecución, en este caso la administración tiene un plazo de 30 días para ejecutar su resoluciones, ya que de no hacerlo los interesados podrán acudir a la vía contenciosa administrativa para su pronta ejecución, así también se puede accionar a la vía contenciosa administrativa cuando haya retardación del procedimiento administrativo.

Según el Arto. 46, inc 2, donde dice y se lee textualmente “Cuando en un procedimiento administrativo no se dictara la resolución final correspondiente dentro del plazo de 30 días se produce el silencio administrativo, se tendrá por aceptada la solicitud del recurrente”<sup>24</sup>

Para concluir con este apartado se planteará lo siguiente: que el silencio administrativo opera idéntico efectos, se dijo ya que el silencio de la administración no es expresión de una actitud sino inexpressión o una actitud aún no expresada, pero este silencio al constituir signos reconocibles de una actitud concluyente produce decisión administrativa, esto es, que produce el acto jurídicamente impugnabile, y que vincula a la administración y la sitúa potencialmente en el proceso contencioso administrativo

---

<sup>24</sup> Ley Numero 350, Ley de Regulación de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, Impreso en Senicsa, Julio 2001 pp 20, Arto. 46 in 2.

## **5. De los plazos para ejercer la acción contenciosa administrativa en los casos de omisión, silencio administrativo o simple vías de hechos.**

Dado los procedimientos a seguir en la presente ley, es que nos remitimos para eso al articulado presentado en el título VI capítulo I y en el artículo número cuarenta y ocho que en su parte conducente y clara expresa: El plazo para ejercer la acción contenciosa administrativa en los casos de omisión de atribuciones y obligaciones propias de la administración, silencio administrativo o simples vías de hechos, precluyen a los sesenta días los cuales se computan así

- a. Cuando se tratare de omisión de atribuciones u obligaciones administrativas, a partir del día siguiente de la denuncia ante la administración pública de la omisión en que esta hubiere incurrido.
- b. Cuando se trate de los casos contemplados en el artículo número 37 de la presente ley, al día siguiente hábil del vencimiento del plazo concedido por dicha disposición. En caso de que se trataré de simples vías de hecho, desde que esta se produjere.
- c. en caso que se tratare de simples vías de hecho y desde transcurrido el plazo de diez días que señala el artículo treinta y ocho de la presente ley.

## **6. Concepto clásico del acto administrativo**

Del acto administrativo decimos que cada autor tiene su propia definición y por ende existen dos conceptos o mejor dicho dos grupos distintos, siendo uno de

ellos los que entienden por acto administrativo el acto resolutorio y los segundos entienden que el acto resolutorio es un acto administrativo entre otros, es decir que tenemos pues frente a un concepto estricto un concepto amplio del acto administrativo.

Para algunos autores que mantiene la primera concepción, opinan que el acto administrativo es algo específico y para otros autores mantienen que el acto administrativo es algo genérico.

La denominación del primer grupo, es menos fácil, pero podría denominársele un concepto dominante o concepto mayoritario ya que por su cualidad no le corresponde ser bautizado con el nombre de concepto antiguo puesto que hay autores muy modernos que están adheridos a este grupo tal es por ejemplo el caso de Forsthoff, ya que viene a darle la denominación de concepción clásica, entendiendo por clásica aquello que nació en la antigüedad ( sin perder de vista que la antigüedad del derecho administrativo no pasa de de un siglo) y se ha mantenido incólume por sus cualidades y general aceptación.

El concepto clásico del acto administrativo envuelve la creencia de que dicho acto lleva en sí algo consubstancial al mismo. Vamos a ver como la mayoría colocan en el centro de gravedad al acto administrativo en la resolutoriedad de esta. El acto administrativo es algo específico ya que todos los conceptos que se han expuesto del mismo, contienen un común denominador como es la resolutoriedad.

Bastara pues a nuestro entender un examen del concepto expresado o cierto número de autores destacados entre la mas acusada manifestación de la concepción clásica del acto administrativo ya que esta la hemos encontrado en un autor contemporáneo como es Villar y Romero ya que para él, el acto administrativo es “Declaración de voluntad realizada con el propósito de producir un efecto jurídico y tendente a crear una situación jurídica individualizada”<sup>25</sup>

Para Gascon y Marín: Identifica también el acto administrativo con el acto administrativo resolutorio, pero con menos radicalidad que Villar y Romero en su concepto del acto administrativo, no es la misma postura aunque se encuentran alineado y sirvan de sostén al concepto clásico, lo que Gascon y Marín quiere, es que solo los actos resolutorios tengan derecho a llamarse Actos Administrativos. Es decir, que desde el punto de vista equivale a dejar inanimados a los actos administrativos no resolutorios. El defecto del concepto clásico consiste, en no acepta a ver en el acto resolutorio nada más que un acto administrativo los que parecen traslucirse en la doctrina de los autores que sostienen la concepción clásica, ya que parece ser una actitud casi reverencial ante el acto administrativo.

Para García Oviedo, El acto administrativo, es una declaración especial de voluntad de un órgano público, preferentemente de un órgano administrativo para la satisfacción de un interés administrativo.

Argumentando al respecto del concepto clásico del acto administrativo por parte

---

<sup>25</sup> Villar y Romero, citado por Eduardo Vivanco op-cit pp 62.

del administrativista García Oviedo ( ) muestra las ideas dominantes de los sostenedores de la concepción clásica del acto administrativo, siguiendo un criterio mas objetivo de la existencia del acto administrativo en la actividad de los órganos públicos no administrativos, además aparecen en el concepto, un sujeto, una acción y un fin, siendo el primero como acabamos de ver, un órgano publico preferentemente administrativo, el segundo elemento una declaración especial de voluntad y el tercer elemento que es el fin, la satisfacción de un interés administrativo.<sup>26</sup>

## **7. Concepto moderno del acto administrativo**

En principio el concepto moderno rechaza el monopolio del acto administrativo por el acto resolutorio, y atribuye aquella cualidad a otros actos en que puede descomponerse la actividad de la administración. Es rasgo característico la atribución del acto administrativo de cierto número de manifestaciones, aparte de la voluntad, única que le atribuye la doctrina clásica.

Otra de sus aportaciones consiste en afirmar la existencia del acto administrativo no sólo en lo que habitualmente se entiende por acto, sino también en ciertas actitudes de la administración como son las acciones de hecho de la administración que por el sólo hecho de llevar implícita una decisión, se convierten en actos administrativos.

Para Ranelletti , el acto administrativo es “Una declaración concreta de voluntad,

---

<sup>26</sup> García Oviedo, citado por Eduardo Vivanco op-cit pp 67.

de opinión, de juicio, de ciencia, de un órgano administrativo en desarrollo de la actividad de administración”<sup>27</sup>

La diferencia entre este concepto y el que hemos llamado clásico es clarísima, se abandona aquí la idea de que el acto administrativo sea tan sólo una declaración de voluntad, todo por el contrario, se entiende que también son también administrativos los actos de opinión, de juicio, de ciencia llevado a cabo por un órgano administrativo. Naturalmente, en el desarrollo de la actividad administrativa se produce una gran cantidad de actos que en el concepto de Ranelletti, son actos administrativos, resulta pues, que para esta doctrina el acto administrativo aparece de la simple conjugación subjetiva – objetiva representada por el sujeto autor del acto y de la índole de la actividad, es decir, que no se toma en cuenta por innecesario el fin del acto, ni tampoco su ejecutividad, requisitos necesarios en la teoría clásica del acto administrativo.

Para el tratadista Gianini, no hay actos aislados sino constelaciones de actos, ya que en ocasiones hay un acto principal y unos actos instrumentales, pero en unos y otros son actos administrativos.

Sin embargo, para Balbe, el acto administrativo es “cualquier acción, toda conducta, comportamiento, manifestación de voluntad, de deseo, de conocimiento, de juicio, regida por el derecho administrativo”<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Ranelletti, citado por Eduardo Vivanco. Op-cit pp 74

<sup>28</sup> Balbe, citado por Eduardo Vivanco. Op-cit pp 75

### **CAPITULO III.**

#### **DEL OBJETO DEL PROCESO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

##### **1. El objeto de la jurisdicción contenciosa administrativa desde el punto de vista de la doctrina.**

El objeto de estudio del juicio de lo contencioso administrativo, no es propiamente el acto administrativo impugnado sino precisamente las pretensiones, en el sentido de la doctrina procesal de Don Jaime Guasp, que se formula en relación con las disposiciones y los actos de la administración, ya que tales pretensiones pueden incluir el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de las mismas.

El acto administrativo no es pues, en sí mismo objeto del recurso de lo contencioso administrativo, sino solamente el presupuesto de la admisibilidad de la acción, no hay posibilidad de abrir el proceso ante la jurisdicción contenciosa administrativa si no es atacado un acto administrativo previo, pero este ataque puede agotar en sí mismo el contenido de la pretensión (pretensión anulatoria) o ser simplemente la referencia para pretender del tribunal, además de esa anulación una declaración que en caso de estimación de la acción 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 (pretensión de condena)<sup>29</sup>

El objeto del proceso de lo contencioso administrativo, lo constituyen las pretensiones procesales, que se ejercitan por el actor o recurrente y de las que le opondrán las partes demandadas. Todo proceso gira en torno de las peticiones concretas que las partes formulen ante el órgano jurisdiccional, solicitando del mismo una actuación en sentido determinado, la pretensión acota el contenido del proceso, fija sus límites concretos, condiciona su tramitación y resultado, además delimita el ámbito en que necesariamente ha de moverse el juzgador.

La tradición de lo contencioso administrativo desde sus orígenes franceses, puso todo su énfasis en la configuración como proceso impugnatorio de los actos administrativos, el examen de cuya legalidad, con la consiguiente sentencia anulatoria o absolutoria, agotaba su funcionalidad.

Se habló por ello de un proceso al acto de un proceso objetivo en el que incluso en la doctrina francesa no se reconocía la condición de partes al recurrente, pues no era el interés personal que aducía como legitimación lo que había de ser el objeto del proceso, sino tan sólo un requisito de seriedad para que el juez administrativo se concretase en el único problema que el concernía, la validez o nulidad del acto impugnado.

De ello se concluía en lo que se llamó “carácter revisor” de la jurisdicción contenciosa administrativa, carácter que excluía cualquier otra función del proceso

---

<sup>29</sup> García de Enterría, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo II, pp 570.

que no fuera la de controlar la legalidad objetiva del acto recurrido, sin tomar en consideración más que la situación en que el acto fue producido originariamente por la administración. El recurso contencioso administrativo se identificaba así en la funcionalidad con la de un recurso de casación, en la que no se admitía la prueba, ni cuestiones nuevas respecto de las ya tratadas en las instancias inferiores, aquí en la vía administrativa dentro de la cual el acto se había producido<sup>30</sup>

La legislación española señala que el objeto del proceso contencioso administrativo tiene siempre por objeto un acto expreso o presunto o una disposición general, el recurso de lo contencioso administrativo será admisible en relación con las disposiciones y actos de la administración que no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámites, si estos deciden directa o indirectamente sobre el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a aquélla o hagan imposible su continuación.

Nuestra legislación establece en el Arto. No. 35, de la Ley que regula la materia de lo contencioso administrativo “La acción de lo contencioso administrativo será admisible contra todos los actos, resoluciones, disposiciones generales, omisiones o simples vías de hecho de la administración pública que no fueron susceptibles

---

<sup>30</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández Thomas, Ramón. Curso de Derecho Administrativo II. Pp 612 - 613

de ulterior recurso en la vía administrativa, cuando decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, de forma tal, que pusieran término a la vía administrativa o hicieran imposible continuar con su tramitación.

F. Córdón Moreno expresa que “no es el acto sino la pretensión, es el objeto del proceso administrativo, en este sentido puede también recordarse tanto el informalismo de la jurisdicción contenciosa administrativa que decide dar primacía a la cuestión de fondo por encima de las posibles formalidades procesales<sup>31</sup>

En síntesis, el recurso de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción es el que tiene por objeto proteger los derechos subjetivos, razón primordial para que proceda cuando la administración pública lesiona derechos subjetivos de los particulares, violando una ley en sentido lato. Ejemplo: Reglamento, Decreto, ordenanza, etc.

## **2. Objeto del recurso contencioso administrativo**

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 como regla general. Pero, además, se habla del acto, y no de acuerdo, resolución, providencia o de cualquier otro concepto semejante, por ser aquél más extenso y comprender todas las manifestaciones de la actividad administrativa. El acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa en efecto no ha de ser posible únicamente cuando la administración produce actos expresos y

escritos, sino que también cuando revisten cualquier otra forma de manifestación regulada por el Derecho, o son tácitos o presuntos por que todos ellos y no solamente los primeros, pueden incurrir en infracciones jurídicas que requieran la asistencia jurisdiccional.

La existencia de un acto administrativo como presupuesto de admisibilidad de la acción contenciosa administrativa no debe de haber obstáculo que impida a las partes someter sus pretensiones a enjuiciamiento ante la jurisdicción contencioso administrativo, acudir a ella se considera como una facultad y no como una obligación, con lo 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.

### **3. Necesidad y justificación de la existencia de un control jurisdiccional de los actos de la administración.**

La principal característica del Estado moderno es la de ser un Estado de Derecho en el cual las actuaciones de las autoridades gubernamentales deben quedar subordinadas a los ordenamientos jurídicos, tal como lo indica Gabino Fraga, en cuanto al principio de legalidad que es uno de los derechos fundamentales del hombre y que implica el derecho a la forma, competencia, motivo, objetivo y fin prescritos por la ley. Con el fin de restablecer el orden jurídico violado o quebrantado por un acto irregular de la administración, la doctrina y la legislación

---

<sup>31</sup> F. Córdón Moreno, El Proceso Contencioso Administrativo. pp. 26

han reconocido diversos medios de defensa a favor de los administrados, así tenemos:

- a. Recurso administrativo
- b. El juicio de lo contencioso administrativo

Los recursos administrativos son medios de defensa que la ley o el reglamento establece a favor del particular afectado en sus derechos e intereses legítimos por un acto de la autoridad administrativa, con el fin de obtener de la misma o del órgano superior la revocación, anulación o modificación del acto lesivo.

Los recursos administrativos se tramitan y resuelven dentro de la esfera de acción de la autoridad administrativa emisora del acto impugnado y en dicho procedimiento no puede intervenir otra dependencia, en efecto Carnelutti expresa: la administración pública tiene el interés de velar por el cumplimiento de las funciones que se le han encomendado, sin embargo, los recursos que en su seno se promueven son resueltos como mejor conviene a sus particulares intereses, sin importarle que su actuación implique una violación al orden jurídico vigente y perjudique directamente al administrado. Por esta razón, se ha estimado que el recurso administrativo no es un medio efectivo para alcanzar un verdadero control jurídico de los actos administrativos, así el juicio contencioso administrativo aparece como el medio más idóneo y eficaz para lograrlo aún cuando queda en manos de una autoridad que se encuentra dentro de la propia administración

pública, pero independiente al dictar sus resoluciones o fallos jurisdiccionales<sup>32</sup>

#### **4. Relación jurídica en el derecho comparado en cuanto a los órganos, materia, partes y objeto de lo contencioso administrativo en los países de España, Costa Rica y Honduras.**

Para cumplir con este aspecto en primera instancia se ha recurrido a la Legislación comparada y, por consiguiente, tomando como modelo el contencioso administrativo español y las adaptaciones que éste ha incorporado en las legislaciones de Costa Rica y Honduras, ya que estos países tienen una identidad sociopolítica y jurídica en referencia al nuestro.

#### **España<sup>33</sup>**

🇳🇮 Órganos: La jurisdicción contenciosa administrativa posee un sistema judicial especializado.

- Juez Administrativo.
- Sala de las audiencias territoriales, compuesta por un presidente y dos magistrados.
- Sala de la audiencia nacional, compuesta por un Presidente y dos Magistrados
- Sala del Tribunal Supremo, integrada por un Presidente y el número de magistrados que fijen las disposiciones organizativas del Tribunal Supremo, se dividirá en secciones presididas por su Presidente o el Magistrado más antiguo

<sup>32</sup> Francesco Carnelutti, Sistema del Derecho Procesal, pp.8-10

<sup>33</sup> García de Enterría, Eduardo. Código de las Leyes Administrativas, pp 367-sgte.

de la sesión.

- Sala de revisión del Tribunal Supremo. Integrada por el Presidente del Tribunal, los presidentes de las salas de lo contencioso administrativo y el magistrado de mayor antigüedad de cada una de ellas.

✓ **Materia**

- Cuestiones referentes en cuanto al cumplimiento, resolución y efecto de los contratos entre la administración de obras y servicios de toda especie.
- Cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial de la administración pública.
- Cuestiones cuyas pretensiones se deduzcan en relación de la administración pública y sujeta al derecho administrativo

✓ **Partes**

Estas tendrán que tener capacidad procesal, de acuerdo a la Ley de Enjuiciamiento Civil y los menores de edad en defensa de aquellos derechos cuyo ejercicio está permitido por el ordenamiento jurídico administrativo sin la asistencia de quien ejerza la patria potestad o tutela respectivamente.

Como regla general estarán legitimados para interponer los recursos contenciosos administrativos los que tuviesen interés directo en ello o la titularidad de un derecho derivado del ordenamiento jurídico que se considere infringido.

No podrán interponer recursos contenciosos administrativos los que no tuviesen

interés directo en ello o la titularidad de un Derecho derivado del ordenamiento jurídico que se considere infringido.

No podrán interponer recurso contencioso administrativo contra los actos y disposiciones de una entidad pública, los órganos de la misma y los particulares cuando obrasen por delegación.

La administración del Estado estará legitimada para recurrir de las disposiciones generales y actos emanados de la administración de las comunidades autónomas para impugnar las disposiciones generales dictadas por la administración del Estado cuando afecten su autonomía.

Se considera parte demandada la administración por la cual proviene el acto o disposición a que se refiere el recurso, las personas cuyo favor derivasen derechos del acto o disposición impugnados y como coadyuvante de la administración demandada, cualquier persona que tuviese interés directo en el mantenimiento del acto, la falta de legitimación traerá la inadmisibilidad del recurso.

#### ✓ **Objeto y Resoluciones**

Los órganos jurisdiccionales están obligados a pronunciarse en primer lugar sobre la administración del recurso sólo una vez decidida ésta afirmativamente debe conocer del fondo del asunto y procurar la estimación o desestimación del recurso. La desestimación o estimación del recurso depende exclusivamente, que el acto o

disposición objeto del mismo sean o no ajustados a derecho.

El ámbito del fallo viene predeterminado por las pretensiones de las partes y es por lo tanto correlativas a ellas, y pueden ser:

- De simple anulación ya sea total o parcial.
- El reconocimiento y el restablecimiento de una situación jurídica individualizada.
- Indemnización por daños y perjuicios

Respecto a la inadmisibilidad o desistimiento del recurso, los efectos de la sentencia quedan restringidos normalmente a las personas que han sido parte en el proceso, sin embargo, cuando el objeto de recurso es una disposición general su anulación en la vía contenciosa administrativa, produce efectos generales – erga omnes – puesto que la anulación lleva consigo la desaparición de la norma del mundo jurídico.

Las sentencias tendrán un efecto de anulación, puesto que es el acto el que está sometido a la jurisdicción del tribunal, éste no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos. Se dice que es causa de anulación una resolución o procedimiento administrativo la incompetencia, podrá reconocer la validez de la resolución impugnada para declarar su nulidad o declararla para determinados efectos

## **Costa Rica<sup>34</sup>**

Se caracteriza por ser un sistema judicial especializado, aquí la jurisdicción contenciosa administrativa, se encarga de conocer las pretensiones que se deduzcan en relación con la legalidad de los actos y disposiciones de la administración pública, sujetos al derecho administrativo.

### ✓ **Órgano y materia.**

- Los juzgados de lo contencioso administrativo y civil de hacienda, los cuales están encargados de conocer de los actos y disposiciones ilegales de la administración, cumplimiento, interpretación, resolución y efectos de los contratos administrativos, sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y entidades de la administración s sobre materia municipal y lo que fija la ley.
- Sala civil de la Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo. Conocerán de apelación de los recursos de primera instancia, materia tributaria o impositiva, separación de directores de entidades descentralizadas y contratos de la administración y licitación.
- Sala de casación de la Corte Suprema de Justicia. Además del procedimiento civil, se da el de casación en la forma, contra aquella sentencia que declare la inadmisibilidad de la acción o si esta fuera inestimable.

Estos órganos también podrán conocer de las cuestiones prejudiciales e

---

<sup>34</sup> Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, Decreto numero 3667 del 12 de Marzo de 1966, de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

incidentales, no pertenecientes a la materia, pero que estén directamente relacionadas al juicio contencioso administrativo

✓ **Partes**

- Capacidad procesal, será de acuerdo a la legislación civil, así como para cuestiones de fiscalía, se tendrá a la Contraloría General de la República.
- Legitimación. Que las partes tengan interés legítimo y directo en ello.

✓ **Objeto y resoluciones**

Las sentencias serán pronunciadas de acuerdo a las pretensiones de las partes, las cuales podrán ser:

- Inadmisibilidad, procedencia o improcedencia de la acción.
- Sobre el pronunciamiento que corresponde sobre las costas

Si la sentencia acoge la acción podrá:

- Declarar no ser conforme a derecho y en su caso anulará total o parcial el acto o la disposición impugnada.
- Si pidiere el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, así se hará adoptando medidas necesarias para su pleno restablecimiento y reconocimiento.
- Si se hubiere pretendido el resarcimiento de daños o la indemnización de perjuicios, las sentencia podrá formular pronunciamientos concretos sobre la existencia de los mismos, previo prueba de ello.

Los efectos de la inadmisibilidad o de la desestimación de la acción sobre producirá efectos entre las partes. La que anulare el acto o disposición, producirá efectos entre las partes y respecto a las personas afectadas por los mismos

### **Honduras<sup>35</sup>**

Se caracteriza por tener un sistema judicial especializado, al igual que Costa Rica, pero con ciertas diferencias que esta legislación le ha adaptado.

#### ✓ **Órgano.**

- Juzgados de letras de lo contencioso administrativo que actuarán de primera o única instancia.
- Las cortes de apelación de lo contencioso administrativo, que actuarán como tribunales de segunda instancia
- La Corte Suprema de Justicia que actuará como tribunal de casación

#### ✚ **Materia**

- De las cuestiones referente al cumplimiento, interpretación, resolución, rescisión y efectos de los contratos celebrados por cualquiera de los poderes del Estado y demás entidades de derecho público.
- Las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y de las entidades estatales.
- La ejecución de las resoluciones que se adopten en la aplicación de la Ley de

---

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, Decreto numero 189-87 del 20 de noviembre de 1987 del Congreso Nacional de Honduras

carrera judicial y que tengan por objeto el reintegro o el pago de la indemnización.

- Lo relativo a los actos particulares o generales de los entes de derecho público, tales como colegios profesionales, etc. y los contratos que estos celebren de obras y de servicios públicos.

Conocerán de las cuestiones prejudiciales e incidentales, no pertenecientes a la materia, pero si directamente relacionadas al juicio contencioso administrativo.

✓ **Partes**

- Capacidad procesal. La tendrán todas aquellas personas que la ostenten con arreglo a la legislación común vigente.
- Legitimación. Quienes tengan interés legítimo en ello, las entidades estatales, las de derecho público, con interés de carácter general o corporativo.

✓ **Objeto y resoluciones**

Las sentencias se dictaran conforme a las pretensiones y pueden contener la inadmisibilidad, procedencia o improcedencia de la acción y sobre lo que corresponda respecto a las costas.

Si la sentencia declarare procedente la acción:

- Producirá no ser conforme a derecho y en su caso anulación total o parcial del acto impugnado.
- Si pretendiere el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, si lo

amerita adoptará cuantas medidas sean necesarias para su pleno restablecimiento y reconocimiento.

- Lo mismo ocurre si se produjere el resarcimiento de daños o la indemnización de perjuicios.

Cuando se declare la inadmisibilidad o improcedencia de la acción, sólo producirá efectos entre las partes, y la que anulare el acto producirá efectos entre las partes, y las que anulare el acto producirá efecto entre las partes y respecto de las personas afectadas por el mismo.

## **CAPITULO IV.**

### **CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY REGULATORIA DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

Sobre el estudio de esta novedosa institución jurídica en, Nicaragua arranca su origen en la Constitución Política en su arto 164, el cual estipula la creación de la Sala de lo Contencioso Administrativo, estableciéndose la creación del recurso de lo contencioso administrativo. Esta jurisdicción sigue los lineamientos del modelo español, donde los jueces ordinarios de la sala de lo contencioso administrativo son los encargados de conocer y resolver sobre los recursos interpuestos al respecto. Dicho modelo existe y sigue aplicándose en otros países centro americanos, como Costa Rica y Honduras. Aunque en América Latina, países como Colombia, Argentina y Chile siguen otros modelos de jurisdicción de lo contencioso administrativo, con solidez y eficacia.

En Nicaragua, la sala de lo contencioso administrativo, se instauró en septiembre de 1,996 y el conjunto normativo legal nació jurídicamente con la aprobación, en la Asamblea Nacional, de la Ley No 350 Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, publicada en la Gaceta, Diario Oficial, No 140 del 25 de julio del año dos mil.

Según la presente ley, la sala de lo contencioso administrativo tiene competencia para conocer y resolver los recursos que, en materia de lo contencioso

administrativo, interpongan los administrados contra los actos, disposiciones, omisiones o simples vías de hecho que cometa la administración pública. Además, tiene competencia para conocer y resolver los conflictos surgidos entre los municipios o entre los municipios y los organismos de las regiones autónomas o entre estas y el gobierno central. Así como regular el procedimiento administrativo, brindando al ciudadano la forma de exigir sus derechos a la administración pública y corregir las desviaciones de poder en el ejercicio de la actividad administrativa.

En el artº 19 de la Ley No 350 mencionada, establece la composición del aparato jurisdiccional de lo contencioso administrativo, a saber:

a. La sala de lo contencioso administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

La sala de lo contencioso administrativo conocerá y resolverá de las acciones, demandas y recursos de los administrados, cuando concurren las causales invocadas en los artos 35, 36, 37 y 39 de la Ley No 350, que entre otras son:

- a. Sobre responsabilidad patrimonial del Estado por daños y perjuicios causados a los particulares en el ejercicio de sus funciones.
- b. Sobre las contrataciones administrativas celebrados con el Estado, cuando versara el interés público general como finalidad.
- c. Sobre reclamos que los administrados formulen sobre la fiscalización y control de actividades de los concesionarios de servicios públicos.
- d. Sobre responsabilidades civiles y administrativas que se deriven del actuar de

los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de sus funciones.

e. Sobre conflictos surgidos entre distintos órganos de la administración pública.

El demandante una vez que ha introducido su recurso, ante el Tribunal correspondiente, deberá esperar la resolución de su admisibilidad o inadmisibilidad del recurso. Si la sala declara inadmisibile la acción, el particular o recurrente puede utilizar los recursos que en esta jurisdicción se dispone, los cuales se encuentran en el Título VIII y capítulo II y III de la Ley No 350, a saber: Recurso de Reposición, Reforma o Aclaración; los que se interpondrán ante la sala que emitió la resolución.

La Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, prescribe los siguientes recursos: Recurso de Reposición, Reforma o Aclaración.

Se interpondrán y sustanciarán ante la misma sala del tribunal que dicto la resolución, auto o sentencia de que se trate. Deberán interponerse dentro de tercero día de notificada la resolución impugnada.

Del recurso interpuesto se mandará oír en el acto de la notificación a la parte contraria dentro de tercero día y haya habido contestación o no, la sala respectiva del tribunal dictará su resolución dentro de tercero día en el caso de los recursos de Reposición y Reforma, y dentro de 24 horas en el caso del Recurso de Aclaración.

Cabe destacar que durante el procedimiento contencioso administrativo, el o los

agraviados deben pedir la suspensión del acto, basándose en lo establecido en el arto 64 de la Ley No 350 que dice: “Aunque la sala de lo contencioso administrativo pueda decretarlo de oficio, si concurren las causales reguladas por la doctrina sobre la materia, vale decir:

- a. Causarle un grave daño al patrimonio o al goce del derecho del particular afectado, cuando el acto en cuestión de llegar a consumarse haga imposible la restitución del bien o derecho lesionado.
- b. Por falta de competencia de la autoridad administrativa.
- c. Por actos que la administración no pueda ejecutar por mandato legal expreso.

Además, el demandante recurrente, en su caso concreto, deberá de previo agotar la vía administrativa en el caso concreto, so pena de declarar inadmisibile la demanda por falta de requisitos.

Es importante dejar establecido que jurídicamente, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tutela el interés publico de los particulares que se consideren agraviados por acciones u omisiones de los funcionarios de la administración publica. No obstante, legalmente la presente ley tiene plena vigencia, pero carece de total eficacia, atendiendo a razones de orden estructural, ya que únicamente existe la sala de lo contencioso administrativo en la Corte Suprema de Justicia, haciendo falta la creación de las diferentes salas en los Correspondientes Tribunales de Apelaciones.

## **CAPÍTULO V.**

### **INCONSISTENCIA Y/O CONTRADICCIONES ENTRE LOS ARTÍCULOS DE LA LEY 350, LEY DE REGULACIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

La Constitución Política de Nicaragua contiene un importante legado en materia de derechos, en los últimos años Nicaragua ha realizado grandes esfuerzos en el proceso del fortalecimiento de la institucionalidad dirigida a la tutela, defensa y promoción de los derechos que como ciudadanos de esta nación tenemos como tales.

Dentro de los grandes esfuerzos en el sistema jurídico tenemos, lo que por primera vez se hizo realidad, la creación de un instrumento jurídico para la protección de los derechos de los administrados como es la Ley No. 350, Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Dicha normativa jurídica fue inspirada en los principios que la doctrina y la jurisprudencia han elaborado en torno a los conceptos básicos y primordiales de la teoría general del proceso y en particular del derecho Procesal, Derecho Administrativo, Derecho Público por: Antonomasia, que regula las relaciones entre los administrados y la administración Pública y con la especificidad y características del denominado Derecho Procesal Administrativo.

Una vez que entro en vigencia esta ley, la Corte Suprema de Justicia conoció de un recurso por inconstitucionalidad, en el que se dicto la sentencia No. 40 de las

nueve de la mañana del diez de Junio del año dos mil dos, notificada el seis de agosto del mismo año, la que en su parte resolutive textualmente dice:

De conformidad con los considerandos hechos y los artículos 424, 426 y 436 Pr. y Artos. 6, 17, 18 y 19 de la Ley de Amparo, los suscritos magistrados de la Corte Suprema de Justicia RESUELVEN: Ha lugar al Recurso de inconstitucionalidad interpuesto de por José Antonio Bolaños Tercero-, mayor de edad, casado, Abogado y Notario, del Domicilio de Granada, su carácter de ciudadano, en contra del artículo 119, párrafo segundo de la ley 350 "Ley de Regulación de la Jurisdicción contenciosa Administrativa en consecuencia se declara la inaplicabilidad de dicha norma. II.- De oficio declarase la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de los Artos. 19 numeral 2), 25, 49, 130, 131, 132, 133, 136, así Como la parte pertinente de los artículos en los que se mencionare " La Sala de lo Contenciosa Administrativo del tribunal de Apelaciones" Arto. 21 párrafo segundo, 33 párrafo primero, 42 párrafo primero, 117 párrafo primero, primera línea que dice: "La Sala respectiva del Tribunal de Apelaciones", Arto. 2 numeral 18), 23 párrafos primero, segundo y tercero, 24, 43, arto.54 párrafo primero, que dice: "Contra la resolución que declare la inadmisibilidad de la demanda, cabrá Recurso de Apelación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia", Arto. 62 párrafo primero, que dice: "La Sala respetiva del Tribunal de primera instancia Art. 65 párrafo primero, ultima línea, Del auto que se pronuncie

sobre la suspensión, cabrá recurso de apelación en efecto devolutivo”, Arto. 72 párrafo segundo que dice: "Contra la resolución, cabrá Recurso de Apelación”, 105,106 párrafo primero y segundo, 107, 108, 109,110, párrafo primero, 111 y 118.”

Artos. Considerados vulnerados de la Cn Política	Roces entre la CP y la Ley 350	Artos Inconstitucionales declarados de oficio	Recomendaciones en cuanto al procedimiento
1. Arto No. 164: Numeral 10, 11. 2. Arto 159: Cn 3. Arto No. 163: de las ref. constitucional es de 1995 y las del año 2000	4. Arto No. 19 JCA inc. 2 vs Arto No. 164 Cn, inc 10. 5. Arto No. 49 JCA párrafo segundo y tercero vs Arto No. 164 Cn inc 10 y 11.	1. Arto. No. 19 numeral 2; 25, 49, 130, 131, 132, 133, 136, 21 párrafo 2do, 33 párrafo 1ro, 42 párrafo 1ro, 117 párrafo 1ro primera línea, 2 numeral 18, 23 parráfo 1ero, 2do y 3ro, 24, 43, 54 párrafo 1ro, 62 párrafo 1ro, 65 párrafo 1ro, 72 párrafo 2do última línea, 105, 106 párrafo 1ro y 2do, 107, 108, 109,110 párrafo 1ro, 111, 118.	1. Se considera demasiado engorroso ya que trae como consecuencia un juicio largo y costoso, que no estará al alcance de los administrados de escasos recursos económicos. 2. Procedimiento formalista, ya que contemplan figuras propias del procedimiento civil, como excepciones e incidentes con lo cual esto contribuye a la retardación de justicia

Para finalizar este trabajo monográfico en lo que se refiere a la Ley 350, Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo los magistrados de la Corte Suprema de Justicia manifestaron que para poder concluir en el perfeccionamiento de esta Ley se han propuesto trabajar y obtener información de los países de Centro América y en particular observar en la práctica el funcionamiento del la Sala de lo Contencioso Administrativo de la República de Costa Rica.

Es así como la Ley No. 350, no es precisamente el mejor producto del proyecto de Ley que envió en su oportunidad la Corte Suprema de Justicia a la Asamblea Nacional, por lo que a juicio de algunos magistrados integrantes de las salas, habrá que realizar esfuerzos durante los próximos años para presentar ante la Asamblea Nacional una iniciativa de reforma a dicha Ley, iniciativa que desde ya se ha promovido en base a los artículos No. 140,141,159 de nuestra Constitución Política, es decir que la Corte Suprema de Justicia está sometiendo a consideración de la Honorable Asamblea Nacional el anteproyecto de reformas a la Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de la República de Nicaragua fechado el día cuatro de febrero del año 2003. Consideración necesaria por los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia desde el nacimiento de la presente Ley en el año 2000.

Confiemos que de llevarse esto a cabo será para mejorar la Ley No. 350 y que



por ende se cumplan los objetivos con que fue concebida y verdaderamente sirva como instrumento efectivo y ágil a la población frente a los actos realizados por funcionarios de la administración pública en perjuicio de los derechos de los ciudadanos.

## CONCLUSIONES

Al concluir este trabajo, se ha cumplido con los objetivos propuestos referidos al objeto sobre la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, con énfasis en el Derecho Comparado en los países de España, Costa Rica y Honduras, ya que a lo largo de este proceso investigativo ha quedado claro la verdadera importancia de la Justicia Administrativa que se refleja en la institución de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa frente a los actos de la Administración Pública en el que se brinda al administrado la garantía de que lo solicitado y lo pedido por él se realice de acuerdo a las formalidades y exigencias que la Ley preceptúa y que exige el principio de legalidad.

Entre otros aspectos abordados a lo largo de todo el trabajo investigativo se encuentra lo referente al Derecho Comparado en cuanto a sus órganos, materia, partes y objeto de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en los países de España, Costa Rica y Honduras en los cuales nuestra legislación tendrá que esforzarse para fortalecer dicha institución administrativa.

Así también las reformas a la presente Ley 350, Ley de Regulación de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, las cuales se contemplan en el recurso por inconstitucionalidad promovido por el Dr. José Antonio Bolaños Tercero, sobre el artículo número 19 de dicha ley, y una serie de artículos que por mandato de la ley se declaró la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de oficio.



Espero que el presente esfuerzo investigativo sirva de base para las futuras generaciones que serán las mismas quienes podrán modificarlo o aportar nuevos elementos que ayuden a consolidar el presente estudio ya que por estar en forma teórica, sería subjetivo y poco investigativo afirmar que he logrado probar la hipótesis con resultados positivos

## **BIBLIOGRAFÍA**

- 1 García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomas, Ramón. Curso de Derecho Administrativo II, 2<sup>da</sup> edición, editorial civitas, S.A. Madrid 1986. pp 627.
- 2 Martín Retortillo, Cirilo. Nuevas notas sobre lo Contencioso Administrativo, 1<sup>ra</sup> edición, editorial Aguilar, S.A. Madrid-España. pp 296
- 3 Martínez Lara, Ramón. Sistema Contencioso Administrativo en México, 1<sup>ra</sup> edición, editorial trillas, año 1990. pp 468.

## **OBRAS.**

- 4 Parada Ramón. Derecho Administrativo I, quinta edición, Edición Jurídica, S.A. Madrid año 1993. pp 736
- 5 Rizo Oyanguren, Armando. Manual elemental de Derecho Administrativo, S/E, editorial universitaria UNAN-León 1992. pp 434.
- 6 Sevilla Guido, Ana Carolina. Jurisdicción Contencioso Administrativo en la legislación de Nicaragua. Monografía previo a optar artículo de Licenciado en Derecho. UNAN-León 2001. pp 63
- 7 Velásquez Lainez, Rigoberto. Lo Contencioso Administrativo, edición 1999, editorial Impresiones Universal, León, Nicaragua 1963. pp 66
- 8 Vivanco, Eduardo. Las Causas de Inadmisibilidad del Recurso Contencioso Administrativo. Del Recurso Contencioso Administrativo, S/E, editorial Bosh, Barcelona 1963. pp 305.

## Revistas:

- 9 Memorial Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Suprema de Justicia, Julio 1995 - septiembre 2000. pp 28.



**Leyes:**

- 10 Constitución Política de la Republica de Nicaragua, edición actualizada, editorial BITECSA año 1999. pp 78.
- 11 Ley 350 “Ley de Regulación de la Jurisdicción Contencioso Administrativo”, editorial SENICSA año 2001. pp 54.