

Urgentes reformas al sistema de organización del contencioso administrativo nicaragüense

JUAN BAUTISTA ARRIÉN SOMARRIBA¹

RESUMEN

La justicia administrativa nicaragüense se caracteriza por su centralización orgánica y territorial, lo que puede provocar un trato desigual en el acceso a la misma, demoras injustificadas y la transgresión al debido proceso, al no tener el recurrente derecho a un recurso de alzada, ante un juzgador independiente e imparcial del que emitió la sentencia. Además, su personal no se rige por los procedimientos de la carrera judicial, sino por un sistema de nombramientos directos, sin criterios claros de especialización y con riesgos de politización. A partir de un examen de la reciente reforma constitucional nicaragüense que aprueba la descentralización de la justicia administrativa, se muestra la necesidad de incorporar cambios y regular su estructura, y la manera como se escoge a su personal persiste.

1 Profesor titular de Derecho Administrativo. Coordinador del programa de Doctorado en Derecho y de la Maestría en Derecho de las Contrataciones, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Centroamericana (UCA), Managua, Nicaragua. Doctor en Derecho Público, Universidad San Pablo CEU, Madrid, España. Correo-e: doctoradoenderecho@uca.edu.ni. Fecha de recepción: 15 de marzo de 2018. Fecha de modificación: 30 de abril de 2018. Fecha de aceptación: 10 de mayo de 2018. Para citar el artículo: ARRIÉN SOMARRIBA, JUAN BAUTISTA, "Urgentes reformas al sistema de organización del contencioso administrativo nicaragüense", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 20, 2018, pp. 421-451. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.15>.

Palabras claves: Jurisdicción contencioso administrativa, Descentralización de la justicia administrativa, Garantías constitucionales, Debido proceso, Carrera judicial.

Critical Reforms to the System of Organization of the Nicaraguan Contentious Administrative Justice

ABSTRACT

Nicaraguan administrative justice is characterized by an organic and territorial centralization, that could lead to an unequal treatment in access to justice, unjustified delays and the transgression of due process, since there is no appeal to a higher court. In addition, rules governing the judicial career do not apply to the administrative justice's staff. Instead, its personnel are directly appointed, without a clear regime of qualifications or specialization criteria, increasing the risk of politicization. Despite a recent Constitutional reform approving the decentralization of the administrative justice system, this paper shows the need for a new institutional frame and qualifications regime for members reviewing agency decisions.

Keywords: Contentious Administrative Justice, Decentralization of Administrative Justice, Constitutional Guarantees, Due Process, Judicial Career.

INTRODUCCIÓN

Luciano Parejo Alfonso² ha sostenido que el Estado de derecho es la cifra misma de la historia, siempre inacabada, de la reducción del ejercicio del poder al derecho³. Fácilmente se comprende la importancia, no ya solamente de controles internos, es decir, dentro de la Administración pública para controlar su actuación administrativa, como los recursos administrativos; sino también de controles externos de carácter judicial, que en un mayor grado de

2 Citado por JULIO COMADIRA, *Derecho administrativo argentino*, México: Editorial Porrúa, 2012, p. 899.

3 La historia de la reducción de estas inmunidades, de esta constante resistencia que la Administración ha opuesto a la exigencia de un control judicial plenario de sus actos mediante la constitución de reductos exentos y no fiscalizables de su propia actuación, podemos decir que es, en general, la historia misma del derecho administrativo. Véase EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, "La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)", *Revista de Administración Pública*, n.º 38, 1962, p. 166.

imparcialidad e independencia puedan someter esa actuación al principio de legalidad⁴, el mantenimiento del orden público⁵, la satisfacción de necesidades colectivas y la concesión del bien común.

Desde esa perspectiva, hay que señalar que el derecho administrativo nicaragüense⁶ se ha caracterizado por un lento desarrollo tanto desde el punto de vista teórico como práctico. Su regulación jurídica-legislativa a lo largo de la historia del país ha tenido altos y bajos, no solo en cantidad sino también en calidad, posiblemente debido a los graves conflictos políticos, sociales, económicos y jurídicos que ha afrontado Nicaragua.

El control de la actuación administrativa en Nicaragua ha sido tradicionalmente una tarea pendiente, que ha encontrado en el recurso de amparo⁷ un

4 Este principio presupone que toda violación formal o material a la legalidad sea rectificable por la propia estructura administrativa o resulte al menos susceptible de ser impugnada ante quienes tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional. JULIO COMADIRA, op. cit., p. 899.

5 Por orden público, según nuestra jurisprudencia, se entiende el conjunto de normas positivas completamente obligatorias, donde no cabe transigencia ni tolerancia, por afectar a los principios fundamentales de una sociedad, o a las garantías precisas de su existencia. Véase sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua (B.J. 1962, p. 7, Considerando III). JORGE FLAVIO ESCORCIA, *Derecho administrativo*, Managua: Editorial Jurídica, 2010, p. 110.

6 El derecho administrativo en nuestra patria presenta niveles muy modestos. Ha sido, más bien, una rama del derecho público un tanto descuidada y a veces desvalorizada. Son pocos sus cultivadores. Sigue siendo un derecho para unos cuantos iniciados. Casi diríamos que se trata de un derecho esotérico. Nuestros autores, por otra parte, han sido muy escasos. Véase CAIRO MANUEL LÓPEZ SÁNCHEZ, "Prólogo", en Jorge Flavio Escorcía, *Derecho administrativo*, Managua: Editorial Jurídica, 2010, p. 7. En Nicaragua se ha señalado una tendencia general por reproducir las instituciones jurídicas europeas y estadounidenses, especialmente en el derecho administrativo, en el cual faltan construcciones originales en sentido estricto, y se percibe un tratamiento de la materia deudor en exceso de estudios llevados a cabo en otras latitudes. Más grave aún que lo anterior es la falta de sólidos fundamentos en el derecho positivo de Nicaragua para sustentar una construcción teórica sobre el derecho administrativo y la Administración pública. En el derecho administrativo de Nicaragua se observa aún un alto componente de irracionalidad, que ofrece, con carácter general, la visión de un agregado de soluciones técnicas, correctas individualmente consideradas, pero carentes de una verdadera conexión lógica y, sobre todo, en gran medida extrañas, en el sentido de que parecen haberse anexionado desde fuera, como algo ajeno, y no, como sería deseable, como fruto de una adaptación y adecuación progresiva a la realidad jurídica, social, política y económica nicaragüense. Véase MIGUEL ÁNGEL SENDÍN y KARLOS NAVARRO, *La formación y consolidación del derecho administrativo nicaragüense*, Managua: Editorial Hispamer, 2006, pp. 199-202.

7 El amparo se crea y se define en los artículos 45, 164 numeral 3 y 188 de la Constitución Política de Nicaragua (CN en adelante), y se regula de los artículos 26 al 55 de la Ley de Amparo (publicada en *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 61, del lunes 8 de abril de 2013, la cual tendrá que ser reformada por una Ley de Justicia Constitucional tal y como lo determina el mismo art. 45 y 188 CN). En el artículo 45 constitucional, el amparo aparece como un instrumento de protección subjetivo, es decir, de tutela de los derechos y garantías

eje fundamental, pero que últimamente comienza a tener en el contencioso administrativo⁸ un nuevo escenario digno de analizar.

En ese sistema, la sumisión de la Administración pública a la ley y al derecho es el marco, en cuyo seno, la decisión debe precisamente producirse y es garantizada por la existencia de la justicia administrativa impartida por la jurisdicción contencioso administrativa⁹. Hoy en día la justicia administrativa

constitucionales, en dos sentidos: de forma reactiva "cuando hayan sido violados" y de forma preventiva "cuando estén en peligro de serlo". Esta institución jurídica busca cómo restituir los derechos cuando han sido conculcados y a la vez pretende evitar que ocurran actos lesivos a los derechos y garantías constitucionales. En el artículo 164, numeral 3 de la CN, se reconoce como "atribución de la Corte Suprema de Justicia, conocer y resolver los recursos de amparo por violación de los derechos establecidos en la Constitución, de acuerdo a la Ley de Justicia Constitucional". Y en el artículo 188 de la Carta Magna se registra como un instrumento de protección objetivo, es decir, de resguardo del texto y la supremacía constitucional, ya que este procede "en contra de toda disposición, acto o resolución y en general en contra de toda acción u omisión de cualquier funcionario, autoridad o agente de los mismos que viole o trate de violar los derechos y garantías consagrados en la Constitución Política". La protección de la supremacía constitucional está en el artículo 1, 3 y 26 de la Ley de Amparo y en el artículo 188 constitucional. CARLOS EMILIO LÓPEZ HURTADO, *Anotaciones históricas, conceptuales, alcances y límites del amparo con énfasis en Nicaragua*, Tesis Doctoral, Managua, Universidad Centroamericana (UCA), 2017, pp. 415-416. Esta naturaleza proteccionista del amparo, la define Omar García Palacios, al decirnos que: "es el instrumento jurídico establecido en el ordenamiento constitucional nicaragüense que sirve de cauce para acudir ante una jurisdicción específica y defender la violación de derechos recogidos en el texto constitucional". OMAR GARCÍA PALACIOS, *Manual de Derecho Constitucional, Cuaderno Legislativo 1*, Managua: Asamblea Nacional de Nicaragua, 2016, p. 111.

La sentencia n.º 328 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de las 11:30 a.m. del día 4 de diciembre de 2007, reitera lo que aparece en múltiples sentencias del máximo tribunal, definiendo el amparo como una herramienta jurídica que tiene toda ciudadana o ciudadano para la preservación de sus derechos y garantías constitucionales. En el mismo sentido, sentencia n.º 284 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de las 1:00 p.m. del día 13 de noviembre de 2007; sentencia n.º 241 de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de las 1:40 p.m. del día 13 de agosto de 2008, entre otras.

8 Así, según el artículo 1 de la Ley 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo de Nicaragua, publicada en *Las Gacetas, Diarios Oficiales*, n.º 140 y 141 del 25 y 26 de julio del año 2000, esta jurisdicción, de acuerdo con la Constitución Política de la República y el ordenamiento jurídico, 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. Por su parte, el artículo 22 de dicha normativa regula una reserva de acciones, respecto al recurso de amparo, por lo que si una demanda contencioso administrativa fuese declarada inadmisibile, el recurrente mantiene su derecho a recurrir de amparo, y viceversa.

9 SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid: Editorial Civitas, 2008, p. 200.

es mucho más que un exclusivo proceso al acto¹⁰, pues se presenta como un instrumento al servicio del principio de la tutela judicial efectiva¹¹ de los derechos de los ciudadanos. Aunque hay que señalar que al menos en Nicaragua, en un primer momento (sobre todo en el proyecto de ley de lo contencioso y del procedimiento administrativo de 1997) se visualizaba al contencioso administrativo como un recurso posterior a la vía administrativa y no como un verdadero juicio o proceso de doble instancia¹².

La actuación de los jueces¹³ es, en ese contexto, de fundamental importancia en el derecho administrativo porque resuelven los conflictos entre los

- 10 La introducción de la plenitud de la garantía jurisdiccional y el necesario impulso que la misma significa para remover de una vez por todas las limitaciones que habían acotado el proceso hasta entonces como un proceso objetivo al acto suponen, en efecto, un éxito sin parangón en la entonces centenaria historia de la justicia administrativa, avances estos que le sirvieron para recibir, ya desde su nacimiento, efusivas críticas en positivo de toda la doctrina científica. Véase ALEJANDRO NIETO GARCÍA, *Estudios históricos sobre Administración y derecho administrativo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, p. 51; EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Democracia, jueces y control de la Administración*, 4.ª edición, Madrid: Editorial Civitas, 1998, p. 39; JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, "La justicia administrativa en España", *Revista de Administración Pública*, n.º 6, 1951, p. 59.
- 11 Véase JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 3.ª edición, Madrid: Civitas, 2001.
- 12 Respecto a este punto se podría recordar que el Tribunal Constitucional Español, siguiendo la exposición de motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, afirmaba en la STC 14/1997 del 28 de enero que: "La Jurisdicción Contenciosa-Administrativa no es una segunda instancia, sino, que, por el contrario, se sigue un auténtico juicio o proceso entre partes". Véase también, la STC 138/1990. Por su parte, la STC 76/1996 del 30 de abril sostiene que no debe incurrirse en error sobre la naturaleza jurídica: el denominado recurso contencioso administrativo no es propiamente un recurso, no genera una segunda instancia o una casación, pues viene a dar vida a un proceso en primera o única instancia, de suerte que no se instala en el terreno del acceso a los recursos sino en el del acceso a la jurisdicción (SSTC 3/1983, 37/1995 y 55/1995) Véase FERNANDO GARRIDO FALLA, *Tratado de derecho administrativo*, vol. III, *La justicia administrativa*, 2.ª edición, Madrid: Editorial Tecnos, 2005, p. 172; LUCIANO PAREJO ALFONSO, *Manual de derecho administrativo*, 6.ª edición, Barcelona: Editorial Ariel 2004, p. 839; MANUEL ORTELLS RAMOS, *El proceso contencioso administrativo (Con jurisprudencia actualizada y formularios)*, 2.ª edición, Albolote: Editorial Comares, 1998, p. 9.
- 13 El juez que demanda la sociedad del siglo XXI no es el juez universal que desde una hipotética e imposible omnisciencia pronuncie las palabras de la ley. Tiene derecho más bien a confiar en un juez inmerso en la sociedad a la que sirve, comprometido con los ciudadanos y que participe de sus inquietudes, socialmente sensible, crecientemente especializado y permanentemente dispuestos a la formación continua. Véase CARLOS LESMES SERRANO, "Derecho orgánico judicial contencioso-administrativo", *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 9, 2005, p. 68.

Y es que sobre la figura del juez (representando a todos los recursos humanos) ha dicho Calamandrei que es el más importante entre los personajes del proceso, su verdadero protagonista. Asiste mudo e impenetrable a todo el desarrollo del drama, siempre presente se limita a escuchar en silencio la disputa de los otros personajes. Pero, al fin, la última palabra, la palabra decisiva, es la suya: todo aquello que se ha dicho en el curso del debate se resume y decide en su decisión. El epílogo del drama, el último acto del rito es la

administrados y las diversas entidades que integran la Administración pública, definiendo el equilibrio entre los derechos de los particulares y las prerrogativas de los poderes públicos.

Entre los antecedentes del contencioso administrativo nicaragüense, he señalado en otra ocasión¹⁴ que tenemos el artículo 304 de la Constitución Política de 1974, el cual reguló la creación de un tribunal de la materia y la aprobación de una ley que no ocurrió. Durante los años ochenta, de gobierno sandinista, esta temática no tuvo regulación jurídica, constitucional ni ordinaria. Es a partir de la reforma constitucional de 1995, a la Constitución de 1987, que se aprobó la creación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo en la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, aprobándose la ley de la materia hasta el año 2000, nos referimos a la Ley 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo de Nicaragua (Ley 350 en adelante)¹⁵. La misma fue declarada parcialmente inconstitucional por la sentencia n.º 40, del pleno de la Corte Suprema de Justicia, emitida a las nueve de la mañana del 10 de junio de 2002. Ese poder del Estado presentó en la Secretaria de la Asamblea Nacional una iniciativa de reforma a dicha ley el 4 de febrero del año 2003, que se dictamina por la Comisión de Justicia el año 2006, pero que nunca paso al pleno para su aprobación, dejándonos con la vigente Ley 350.

Así, en la realidad práctica la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua (ubicada en Managua, la capital) es la única instancia que conoce y resuelve los conflictos entre los diversos órganos que integran la Administración pública nicaragüense y los ciudadanos, creándose una jurisprudencia que poco a poco va desarrollando el derecho administrativo nicaragüense en general y el contencioso administrativo en particular.

La centralización orgánica y territorial de la justicia administrativa nicaragüense es evidente, lo que podría provocar que los ciudadanos que habitan departamentos o municipios alejados de la capital tengan que recorrer grandes distancias para acceder a la misma, mientras que los que habitamos en la capital, enfrentamos ese reto de movilización en menor medida, por lo que podríamos estar frente a un trato desigual y a una posible ruptura del principio

sentencia. *Ite missa est. Ite iudicatum est.* El juez será el que decida el proceso, será el que, en ejercicio de su deber, administre justicia. El juez desarrolla una actividad que es concreción de la función del Estado que es la jurisdicción. Véase JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de derecho procesal administrativo*, 3.ª edición, Madrid: Civitas, 2001, p. 97; RAÚL BOCANEGRA SIERRA, "Consideraciones sobre la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa (modelo español y modelos comparados)", *Revista de Administración Pública*, n.º 161, 2003, p. 24.

14 JUAN BAUTISTA, ARRIÉN SOMARRIBA, *Acto, procedimiento, recursos, contratos y contencioso-administrativo*, Managua: Universidad Centroamericana, 2010, p. 120.

15 Publicada en *Las Gacetas, Diario Oficial*, n.º 140 y 141 del 25 y 26 de julio del año 2000.

de igualdad ante la ley (art. 27 de la Constitución Política de Nicaragua¹⁶), lo cual se solventa en gran medida por la utilización de un representante legal, aunque los costos para uno u otro ciudadano podrían ser distintos, por ese factor de lejanía.

Por otro lado, esa excesiva centralización podría llevar a un posible estancamiento de la sala de la materia de la Corte Suprema de Justicia, porque los seis magistrados que la integran conocen y resuelven todo tipo de conflicto administrativo, hasta los de más mínima importancia y cuantía, lo que podría ocasionar una grave retardación de justicia administrativa.

La problemática no solo radica en el acceso a la jurisdicción (centralizada y de única instancia), siendo la causa de una posible retardación de justicia administrativa, sino también a la imposibilidad de acceso a recursos de impugnación (alzada-apelación) que le permitiesen al recurrente acceder ante un juez (o entidad judicial superior) independiente e imparcial de la que emitió la sentencia, con la finalidad de revisar el fondo de la misma, como una garantía mínima constitucional¹⁷ que integra el debido proceso.

Por último, hay que señalar que la integración humana de nuestro más alto tribunal, en el cual se tramita y resuelve el contencioso administrativo, procede de nombramientos directos hechos por los diputados de la Asamblea Nacional. Incluso el presidente de la República puede proponer candidatos para ocupar magistraturas en la Corte Suprema de Justicia, es decir podría proponer a sus juzgadores. Como podemos apreciar, de una u otra forma los partidos políticos tienen la posibilidad constitucional y legal de incidir en estos nombramientos, todo en base al artículo 138, inciso 7 de la Constitución Política de Nicaragua.

Podríamos estar frente a una grave politización de la justicia administrativa, lo que podría atentar en contra de su especialización, causar indefensión, desigualdad y retardación de justicia, y desbaratar todos los cimientos del Estado democrático y social de derecho¹⁸ que se pretende construir en Nicaragua. Inclusive se podría atentar en contra de la inversión económica extranjera y nacional, porque un inversionista quiere reglas del juego claras para invertir y, por su puesto, un Poder Judicial accesible, ágil, efectivo, despolidizado, en

16 Dicho artículo sostiene que: "Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección". Texto de la Constitución Política de Nicaragua con sus reformas incorporadas, publicado en *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 32 del 18 de febrero de 2014. Disponible en línea www.asamblea.gob.ni [consultada el día 10 de enero del 2018].

17 Sobre todo, hoy, ya que, a partir de la reforma constitucional nicaragüense del año 2014, las garantías mínimas establecidas en el debido proceso y en la tutela judicial efectiva son aplicables a los procesos administrativos y judiciales y no sólo al penal. Véase artículo 34 de la Constitución Política de Nicaragua con sus reformas incorporadas, publicada en *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 32, op. cit.

18 Se puede consultar el artículo 6 de la Constitución Política de Nicaragua con sus reformas incorporadas, publicada en *La Gaceta, Diario Oficial* n.º 32, op. cit.

el cual pueda, apegado a la ley resolver sus conflictos con la Administración pública.

Cabe señalar que con la reciente reforma constitucional nicaragüense del año 2014 se aprueba la descentralización de la jurisdicción contencioso administrativa, pero sin regular su estructura ni plantearse cambios en su organización humana, por lo que estamos, sin lugar a dudas, en el momento oportuno para incidir, al menos mediante propuestas y recomendaciones académicas en su desarrollo.

En este contexto, surgen así diversas interrogantes, por ejemplo: ¿La centralización de la jurisdicción administrativa con una sola instancia, atenta en contra de las garantías constitucionales mínimas propias del debido proceso, reguladas también, en las normativas internacionales de derechos humanos? ¿Se trataría de una transgresión de acceso a la jurisdicción o a los recursos procesales? ¿Carecer de medios de selección de los funcionarios judiciales contencioso administrativos, mediante un sistema de carrera judicial en base a concursos u oposiciones, podría atentar en contra de la especialización, imparcialidad e independencia judicial?

Así, se pretenden analizar aspectos puntuales del desarrollo estructural del contencioso administrativo nicaragüense, así como el procedimiento para su integración humana, con la finalidad de incidir en una posible reforma de los mismos, planteando propuestas de carácter orgánico y de integración humana, en pro de la descentralización de la justicia administrativa en Nicaragua, transitando de ideas generales a conclusiones y aportes concretos.

El estudio ha sido realizado bajo el método de análisis-síntesis a la revisión de doctrina, legislación y jurisprudencia nicaragüense y extranjera, fundamentalmente española y centroamericana, relativa al contencioso administrativo. Se trata de una investigación de tipo documental, argumentativa y cualitativa, que procura desentrañar si la aplicación del principio del debido proceso como garantía constitucional mínima en el control de la actuación de la Administración pública en Nicaragua permitiría la implementación de un sistema de doble instancia, a través de propuestas estructurales y de integración humana de esta jurisdicción.

1. MODELO DE ORGANIZACIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NICARAGÜENSE

El 19 de mayo del año 2000 se aprueba¹⁹ la Ley 350, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que en su artículo 19 aprobó la siguiente

19 Los principales diarios del país emitieron los siguientes jocosos titulares respecto a la aprobación de esta ley (Ley 350): HUMBERTO MEZA, "Aprueban Ley dura solo para futuros Gobiernos", *La Prensa*, 19 de mayo del 2000, p. 1 y 8A. Disponible en línea www.laprensa.com.ni. También EDGARD BARBERENA, "Aprueban de mentira Ley de lo contencioso, vigencia

estructura orgánica: la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia y las Salas de lo Contencioso-Administrativo que se crearían en los Tribunales de Apelaciones y que estarían integradas por tres miembros propietarios y dos suplentes.

En cuanto al funcionamiento de la Jurisdicción, según el artículo 49 de la Ley 350, el proceso se iniciaría cuando recibiese 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, la cual conocería de las primeras actuaciones y diligencias de la suspensión del acto, recibiría las pruebas y resolvería sobre la demanda mediante sentencia. Mientras que la Sala de la materia de la Corte fungiría como Tribunal de Apelaciones en el proceso contencioso administrativo.

Como se puede apreciar, se aprobó un modelo organizativo, descentralizado y accesible al ciudadano que no habitase la capital, con una doble instancia, pero además se reguló la integración humana y el número de los integrantes de las salas de la materia en los Tribunales de Apelaciones, cuyo nombramiento debería realizarse, según el artículo 131 de la Ley 350, en un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la fecha de vigencia, efectuándose, según el artículo 132 de dicha ley, de conformidad a los requisitos y procedimientos señalados en la Ley 260, Ley Orgánica del Poder Judicial de Nicaragua²⁰, para el nombramiento de los magistrados del Tribunal de Apelaciones; es decir, bajo un sistema de nombramiento directo producido en el seno de la Corte Suprema de Justicia, lo cual nunca sucedió.

Además, la Ley 350 introducía varias novedades:

– La utilización de los juzgados locales y de distrito del país como órganos receptores de las demandas, los cuales remitiría a las salas de la materia de los respectivos Tribunales de Apelaciones en un plazo de ocho días desde su recepción (arts. 25 y 136), utilizándoseles como una especie de vasos comunicantes, siendo toda una innovación en pro del acercamiento de la justicia administrativa al ciudadano de a pie y sobre todo que no habitase la capital del país.

– Establecía la figura del juez ejecutor administrativo para las sentencias, una especie de comisario judicial²¹, el cual acompañado de los agentes de

hasta final del Gobierno, así quieren darle atole con el dedo a los organismos internacionales que han presionado su vigencia" *El Nuevo Diario*, 19 de mayo del 2000. Disponible en línea www.elnuevodiario.com.ni.

20 Ley 260, Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua, publicada en *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 137 del 23 de julio de 1998. Disponible en línea en: www.asamblea.gob.ni.

21 Eduardo García de Enterría había emitido ya comentarios sobre la posible ejecución de sentencias por medio de comisarios nombrados por el juez. Véase EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Hacia una nueva justicia administrativa*, 2.ª edición, Madrid: Editorial Civitas, 1992, p. 64. Por su parte, Miguel Beltrán de Felipe nos dice que se trata de una técnica habitual en Italia y que se enmarca en el denominado *giudizio di ottemperanza*, mediante la cual el

seguridad pública necesarios se encargaría de la ejecución de las sentencias de la materia (art. 111).

– Regulaba una especie de consulta automática de las sentencias de primera instancia que no fueran recurridas de apelación ante la Sala de la materia de la Corte Suprema de Justicia, cuyos magistrados en un plazo de veinte días podrían modificar, rechazar o confirmar las sentencias referidas. En caso de no emitirse resolución en el plazo indicado la sentencia adquiriría firmeza (art. 96).

– Normaba un procedimiento disciplinario aplicable únicamente a los magistrados de la Sala de la materia de la Corte²² en caso de que no resolvieran en tiempo los recursos de apelación. Este procedimiento sería tramitado por la Asamblea Nacional (art. 119).

2.1. EFECTOS EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, PRODUCIDOS POR LA SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD N.º 40, EN CONTRA DE LA LEY 350

El 10 de junio del año 2002, la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua en pleno emitió la sentencia de inconstitucionalidad n.º 40, declarando parcialmente inconstitucional la estructura orgánica aprobada por la Ley 350, su

juez, para suplir la discrecionalidad técnica, nombra a un perito o comisario para que tome las decisiones pertinentes en ejecución de lo mandado. En la práctica italiana se elige, en general, a los comisarios de entre profesores universitarios, funcionarios (a poder ser no sometidos jerárquicamente al órgano contra el que se ha de ejecutar la sentencia) u otros expertos como puedan ser abogados e incluso fiscales. Como es lógico, se plantean problemas colaterales, como son los de la impugnación de los actos comisariales, la responsabilidad de su actuación o la extensión de sus poderes, pero parece que la innovación ha sido bien acogida por la doctrina y la jurisprudencia italiana. MIGUEL BELTRÁN DE FELIPE, "Las exigencias constitucionales de una nueva concepción del contencioso-administrativo", *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid: Editorial Civitas, 1991, p. 3105. Enrique Arnaldo Alcubilla, referente a esta figura, sostiene que "Y puesto que el control de la ejecución corresponde en exclusiva al órgano judicial, éste, para la mayor eficacia de su función puede requerir la colaboración especial de cualquier persona física pública o privada, lo que se conoce como la técnica del comisario o comisionado, a través de quien se llevará a buen término dicha ejecución (la técnica del envío de comisarios podría configurarse como un plus o algo ligeramente distinto, respecto del deber de colaboración de los arts. 118 de la Constitución Española y 17. 1 Ley Orgánica del Poder Judicial Español, porque el órgano judicial podría escoger el comisario de manera absolutamente independiente del sistema competencial y porque tendrá más intensidad. El comisario o mandatario habla y actúa en nombre del juez (por lo que sus actos serán jurisdiccionales y no administrativos) o mandante y por tanto tendrá acceso a las dependencias administrativas incluso valiéndose de la policía judicial". ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid: La Ley - El Consultor de los Ayuntamientos, 2006, pp. 395-396.

22 Al parecer, este era uno de los pocos preceptos de la Ley 350 inconstitucionales, por transgredir el principio de igualdad ante la ley (art. 27 CN), al establecer un procedimiento disciplinario, solo para determinados magistrados.

funcionamiento y todas las novedades mencionadas, porque contradecían los artículos 163 y 164, incisos 10 y 11, de la Constitución Política Nicaragüense y los artículos 35, incisos 2, 3 y 4, de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En fin, la sentencia estipulaba una especie de exclusividad en la materia contencioso administrativa atribuida por dichos artículos a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, siendo esta el único órgano competente para resolver los conflictos administrativos, entre los administrados y la Administración pública, y los que se pudieran producir entre los diversos órganos de esta. Por lo tanto, las Salas de la materia que se pretendían constituir en los diferentes tribunales de apelaciones eran inconstitucionales. Además, se afirmó en dicha sentencia que la nueva función de los juzgados de distrito y locales que les atribuía la Ley 350 (art. 25) no era propia de ellos, ni estaba regulada en la Ley Orgánica del Poder Judicial de Nicaragua.

Finalmente, dicha sentencia afirmó que la Sala de la materia de la Corte, no podía ser un tribunal de apelaciones de ninguna materia, que esa nueva competencia era ajena a su naturaleza de órgano supremo del Poder Judicial nicaragüense, establecida en el artículo 159 de la Constitución Política.

Así, todos los artículos que estipulaban la doble instancia en el proceso contencioso administrativo resultaban inconstitucionales²³, al igual que todo artículo que se refiriera o mencionara la posibilidad de recurrir por medio

23 Surgían, así, una serie de interrogantes: ¿Se estaría violentando el derecho a la utilización de los recursos? ¿Es la doble instancia un derecho del administrado? Si así fuera, ¿tiene rango constitucional o no? En este sentido, ya que no se ha encontrado referencia en la jurisprudencia nicaragüense, el Auto del Tribunal Constitucional Español núm. 78/1995 (Sala Primera, Sección 1.^a), del 23 febrero, Recurso de Amparo núm. 2832/1994 (RTC 1995\78 AUTO), sostiene en su FJ 4.º que: "El acceso a la justicia como elemento esencial del contenido de la tutela judicial, consiste en provocar la actividad jurisdiccional que desemboque en la decisión de un Juez" (STC 19/1981 [RTC 1981\19]). En este acceso, o entrada, funciona con toda su intensidad el principio *pro actione* que, sin embargo, ha de ser matizado cuando se trata de los siguientes grados procesales que, eventualmente puedan configurarse. El derecho a poder dirigirse a un juez en busca de protección para hacer valer el derecho de cada quien, tiene naturaleza constitucional por nacer directamente de la propia ley suprema. En cambio, que se revise la respuesta judicial, meollo de la tutela, que muy bien pudiera agotarse en sí misma, es un derecho cuya configuración se defiere a las leyes. Son, por tanto, cualitativa y cuantitativamente distintos. El sistema de recursos se incorpora a la tutela judicial en la configuración que le dé cada una de esas leyes de enjuiciamiento reguladoras de los diferentes órdenes jurisdiccionales, sin que ni siquiera exista un derecho constitucional a disponer de tales medios de impugnación, siendo imaginable, posible y real la eventualidad de que no existan, salvo en lo penal (SSTC 140/1985 [RTC 1985\140], 37/1988 [RTC 1988\37] y 106/1988 [RTC 1988\106]). No puede encontrarse en la Constitución ninguna norma o principio que imponga la necesidad de una doble instancia o de unos determinados recursos, siendo posible en abstracto su inexistencia o condicionar su admisibilidad al cumplimiento de ciertos requisitos. El establecimiento y regulación, en esta materia, pertenece al ámbito de libertad del legislador (STC 3/1983 [RTC 1983\3]).

del recurso de apelación (también declarado inconstitucional) a la Sala de la materia de la Corte Suprema de Justicia, y todo el que se refiriese a las salas contencioso-administrativas de los tribunales de apelaciones.

Lógicamente, también, se declararon inconstitucionales el artículo 96 (consulta automática) y el artículo 119, los cuales regulaban el procedimiento disciplinario aplicable a los magistrados de la Sala de la materia de la Corte, este último debido a que la corte plena interpretó que la Asamblea Nacional, al conocer dicho procedimiento se convertiría en un tribunal, al ejercer la función constitucional de juzgar y ejecutar lo juzgado propia de la Corte Suprema de Justicia en base al artículo 163 de la misma Constitución Política.

En otro momento²⁴, he comentado que la Ley 350 es una ley ordinaria, la cual estableció una estructura que en ningún momento le quitaba o restaba "competencias" a la Sala de la materia de la Corte Suprema de Justicia, debido a que la misma siempre tendría la atribución, la función, la competencia de resolver el fondo del asunto en el recurso de apelación, tanto en el recurso directo (a través de los alegatos del apelante), como en el, por llamarlo de alguna forma, indirecto que era la consulta o apelación automática que establecía el artículo 96 de la Ley 350. En otras palabras, siempre la Sala de la Corte sería la encargada de resolver el fondo, siempre sería la que tendría la última palabra, la que decidiría todo, manteniendo intactas sus funciones constitucionales otorgadas por los incisos 10 y 11 del artículo 164 constitucional.

Evidentemente, el modelo organizativo del contencioso administrativo nicaragüense, con los efectos de esta sentencia, quedaba totalmente centralizado en la Sala de la materia de la Corte Suprema de Justicia, con claros problemas de acceso para los habitantes que habitan fuera de la capital (Managua). Se constituyó así en un sistema de única instancia, con la posibilidad de utilizar únicamente recursos horizontales en contra de sus sentencias, lo cual podría transgredir, en el primer caso, el principio de igualdad y, en el segundo, las garantías mínimas constitucionales del debido proceso²⁵, al no tener la posibilidad de recurrir ante una instancia superior, independiente e imparcial a la

24 JUAN BAUTISTA ARRIÉN SOMARRIBA, op. cit., p. 79.

25 Debe señalarse que, material o sustancialmente, se trata de un derecho fundamental que en sus dimensiones objetiva y subjetiva incorpora una serie de garantías procesales (publicidad, derecho de defensa, reglas probatorias, presunción de inocencia, impugnaciones, objeciones y recursos, etc.) que tomadas en su conjunto le dan un sentido constante y permanente, vinculado a la idea de justicia o equidad procesal. Estos componentes sustanciales del debido proceso son indispensables tanto para el Estado –que en la práctica evitará nulidades y brindará seguridad jurídica–, como para el administrado. Si este principio resultase violado, la autoridad se saldría arbitrariamente del marco del Estado de derecho y pondría en riesgo a los particulares en cuanto a la protección de al menos uno, o tal vez varios, de sus derechos fundamentales. BERNARDO CARVAJAL, "Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 4, Universidad del Externado de Colombia, 2010, p. 9.

que emitió la sentencia, lo cual podría atentar en contra de los artículos 27 y 34 (numeral 9)²⁶ de la misma carta fundamental nicaragüense e inclusive lo estipulado al respecto en el artículo 8.2.h del Pacto de San José²⁷.

2.2 PROPUESTAS EN PRO DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL MODELO ORGANIZATIVO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NICARAGÜENSE

La reforma constitucional nicaragüense del año 2014, en su artículo 131 ha sostenido que la legalidad de la actuación de la Administración pública se regirá por los procedimientos administrativos establecidos por ley y la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo.

Además, en su artículo 160 estipula la creación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo para examinar la legalidad ordinaria²⁸ en las demandas de tipo general o de tipo particular que presenten los administrados en contra de todos los actos, resoluciones, disposiciones generales, omisiones o simples vías de hecho de la Administración pública. La Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativa corresponde a las instancias judiciales que determine la ley y en última instancia a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Esta última parte, se repite, en el artículo 164,

- 26 El cual señala que: "Toda persona en un proceso tiene derecho, en igualdad de condiciones al debido proceso y a la tutela judicial efectiva y, como parte de ellas, a las siguientes garantías mínimas: 9) A recurrir ante un tribunal superior, a fin de que su caso sea revisado cuando hubiese sido condenado por cualquier delito o falta. Las garantías mínimas establecidas en el debido proceso y en la tutela judicial efectiva en este artículo son aplicables a los procesos administrativos y judiciales". Texto de la Constitución Política de Nicaragua con sus reformas incorporadas, publicada en *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 32, op. cit.
- 27 Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior. Conviene recordar que el precepto citado no solo es aplicable a la materia penal, sino que rige todo procedimiento jurisdiccional, conforme a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al respecto se puede consultar: Opinión Consultiva OC-11/90, Opinión Consultiva OC-18/03, Caso Mohamed vs. Argentina, sentencia del 23 de noviembre de 2012, serie C, n.º 255, puntos 99 y 100. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C, n.º 107, numerales 158, 161, 164 y 165. Disponibles en línea <http://gonzalezcancino.com/7-recursos/recursos-del-art-8-inciso-h-del-pacto-de-san-jose/> [consultadas el 6 de marzo de 2018].
- 28 Amplia jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua avala y refuerza esta disposición constitucional, así por ejemplo: sentencias n.º 1 de las 10:00 a.m. del 28 de agosto del 2009, n.º 3 de las 8:30 a.m. del 3 de diciembre del año 2009; n.º 4 de las 8:30 a.m. del 17 de diciembre del año 2009; n.º 1 de las 8:30 a.m. del 18 de febrero del 2010; n.º 2 de las 10:00 a.m. del 22 de febrero del 2010; n.º 3 de las 8:30 a.m. del 4 de marzo del 2010; n.º 4 de las 10:30 a.m. del 18 de marzo de 2010; n.º 4 del 5 de febrero del 2015, entre muchísimas más.

incisos 9 y 10 de la misma norma fundamental, al regularse las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia.

Como se puede apreciar, la misma Constitución Política crea la Jurisdicción, aunque ya la misma había sido creada con la Ley 350, y se instaura bajo una noción descentralizada, en base a las instancias que determine la ley, suponemos que con una posible reforma a la Ley 350, dejando a la Sala de la materia de la Corte como última instancia.

Estaríamos frente a la posibilidad de la instauración de una posible doble instancia²⁹ jurisdiccional, en respeto a las garantías constitucionales del artículo 34 (inciso 9), el artículo 20 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Nicaragua y lo estipulado en el Pacto de San José en su artículo 8.2.h, ya señalado, pero sobre todo con la oportunidad de realizar aportes y propuestas de organización en pro del desarrollo de esa visión descentralizadora.

Así, la primera propuesta consiste en proponer dos tipos de órganos judiciales para integrar la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo nicaragüense, juzgados y tribunales, para conformar una estructura orgánica, de doble

29 Solo por complementar lo señalado al respecto sobre la doble instancia, la jurisprudencia española ha dicho en las Sentencias del Tribunal Constitucional Español - STC 42/1982 del 5 de julio, la 76/1982 del 14 de diciembre y la 6/ 983 del 11 de julio, que: "la existencia o inexistencia de doble instancia queda, con carácter general, confiada al legislador sin que afecte al derecho fundamental del art. 24 de la Constitución española". Véase FRANCISCO RUIZ RISUEÑO, *El proceso contencioso-administrativo*, Madrid: Editorial Aranzadi, 2016, p. 154. Este autor sostiene que la ausencia de la doble instancia judicial en el proceso contencioso administrativo, limita a las partes contendientes las posibilidades de defensa reconocidas en otros órdenes jurisdiccionales. Ello justifica la conveniencia de su instauración. Por su parte, la STC 322/1993 establece que "el derecho a los recursos es de configuración legal de forma que la Constitución no garantiza una doble instancia, salvo en el orden jurisdiccional penal por lo que no se viola la Constitución cuando no hay previsto otro recurso". La STC 37/1995 del 7 de febrero FJ 5, señala que: "El derecho a poder dirigirse a un juez en busca de protección para hacer valer el derecho de cada quien, tiene naturaleza constitucional por nacer directamente de la propia ley suprema. En cambio, que se revise la respuesta judicial, meollo de la tutela, que muy bien pudiera agotarse en sí mismo, es un derecho cuya configuración se defiende a las leyes. Son por tanto cualitativa y cuantitativamente distintos" (en el mismo sentido, STC 55/1995, de 6 de marzo, FJ 2 y 172/1995, de 21 de noviembre FJ 2). Véase JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ TORRES, *Jurisdicción administrativa revisora y tutela judicial efectiva*. Madrid: Editorial Civitas, p. 255. Por su parte, en Nicaragua, el artículo 34 de la Constitución establece el principio del debido proceso y con él, la doble instancia (la utilización de recursos) con carácter constitucional, es decir el acceso a un juez superior, imparcial e independiente para la revisión de la sentencia emitida en primera instancia, incluso para el ámbito administrativo y no sólo el penal, pero, además, la misma noción se establece en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Nicaragua (doble instancia: todas las sentencias de primer grado, dictadas por los jueces, podrán ser impugnadas por las partes mediante el recurso de apelación, sin perjuicio de los demás recursos establecidos por la ley) y finalmente, en el artículo 8.2.h del Pacto de San José, este último con reconocimiento constitucional en el artículo 46 de la norma fundamental nicaragüense.

instancia, partiendo lógicamente por visualizar al contencioso administrativo como todo un juicio o proceso con dos instancias procesales, permitiéndole la oportunidad al administrado de recurrir en contra de las sentencias emitidas en primera instancia, ante una entidad judicial de carácter superior y sobre todo imparcial e independiente de la que la emitió.

Así, el procedimiento contencioso administrativo podría iniciar con la presentación de una demanda en un juzgado que resolviese el fondo de la misma, mediante juicio oral, cuya sentencia se elevaría en apelación hacía un órgano colegiado, es decir, una sala de un tribunal contencioso administrativo, independiente de los actuales tribunales de apelaciones que existen en el país, cuya sentencia sería revisada en casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. Es una propuesta de estructuración orgánica completa, con dos instancias, un recurso de alzada y uno de casación, y tres órganos judiciales.

Su principal inconveniente sería el de carácter presupuestario, porque se trata de crear una nueva infraestructura³⁰ dentro del Poder Judicial nicaragüense, pero sobre todo nombrar y mantener a una serie de funcionarios judiciales, lo cual le daría más bien una visión de futuro, que permitiría continuar analizando su posible organización.

La segunda propuesta consistiría solo en la opción de crear los tribunales contencioso administrativos mediante dos alternativas: la primera, utilizando los complejos judiciales de los diferentes tribunales de apelaciones del país³¹, y la segunda es crear sus propios complejos judiciales, constituidos por una o dos salas dependiendo de la circunscripción judicial que se trate, con al menos tres magistrados por sala y sus respectivos suplentes.

Si se toma en cuenta la primera alternativa, implicaría lisa y llanamente constituir las salas de lo contencioso-administrativo en los tribunales de apelaciones, tal y como lo disponía el artículo 19 de la Ley 350. Por su parte, la segunda alternativa, al igual que la primera propuesta planteada, podría im-

30 Lo ideal sería que hubiese un juzgado de distrito de lo contencioso administrativo en cada departamento o región autónoma del país, con sede en cada cabecera departamental, en cumplimiento del artículo 44 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Nicaragua. Estaríamos hablando de al menos 24 juzgados, un gran número de órganos que implicarían, además: 24 nuevos jueces, 24 nuevos complejos judiciales (me refiero lógicamente al despacho u oficina judicial), a menos que pudiesen ser abiertos dentro de los complejos judiciales ya existentes lo que significaría un ahorro presupuestario, aunque en la actualidad, es presupuestariamente inaguantable para un país como Nicaragua. Respecto, al Tribunal Contencioso-Administrativo, estaríamos hablando de crear uno por circunscripción judicial que, según el artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Nicaragua, serían nueve tribunales, en los cuales se tendría que constituir una sala, con al menos tres magistrados propietarios, para un total de veintisiete magistrados para todo el país, lo cual también, sería una carga presupuestaria muy pesada, en la actualidad.

31 Nicaragua posee, nueve Tribunales de Apelaciones, uno en cada cabecera departamental, la cual aglutina varios departamentos y estos a su vez a varios municipios.

plicar una grave sobrecarga presupuestaria, que podría atentar en contra de su viabilidad.

Como superiores jerárquicos de esos tribunales de lo contencioso administrativo siempre estaría la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, para revisar el fondo de las sentencias, mediante la interposición de un recurso de apelación y no de casación, respetándose su carácter constitucional de última instancia ya señalado.

Una tercera y última propuesta consistiría en dejar de lado totalmente la opción de crear juzgados o tribunales contencioso administrativos, regresando al modelo de organización estructural aprobado por la Ley 350, con salas de la materia en los tribunales de apelaciones ya existentes, funcionando como una primera instancia, emitiendo medidas cautelares, tramitando el juicio oral y dictando sentencias, las cuales podrían ser recurridas, a través de un recurso de apelación, ante la Sala de la materia de la Corte Suprema de Justicia.

Estas propuestas tendrían que estar acompañadas por un sistema de distribución de competencias, por ejemplo, de índole material u orgánica, o de cuantías, el cual quedaría pendiente para otra ocasión.

La estructura de la jurisdicción contenciosa-administrativa bajo una noción descentralizada y de doble instancia es una tendencia seguida en sistemas jurídicos, tan cercanos a nosotros, como el costarricense. Así, Ernesto Jinesta Lobo³² nos señala que el artículo 6 del Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley 8508 del 28 de abril de 2006) estipula la organización y funcionamiento de juzgados, tribunales, Tribunal de Casación, de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda, y la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

Por su parte, la legislación hondureña³³, cuya realidad económica, política, social y jurídica no dista mucho de la realidad nicaragüense, contiene en su Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativa³⁴, específicamente en su capítulo II, artículo 7, los juzgados de letras de lo contencioso administrativo, los cuales actúan como toda una primera o única instancia dentro de su jurisdicción, siendo complementada por las cortes de apelaciones de lo

32 ERNESTO JINESTA LOBO, "La nueva justicia administrativa en Costa Rica", *Revista de Administración Pública*, n.º 179, 2009, pp. 1-20; *Manual del proceso contencioso-administrativo*, San José: Editorial Jurídica Continental, 2009, pp. 45-54.

33 Respecto al desarrollo del contencioso administrativo en los países centroamericanos es recomendable la lectura del artículo de MANUEL LÓPEZ CAIRO, "Análisis comparativo de lo contencioso-administrativo en Centroamérica", *Libro blanco sobre la justicia en Centroamérica*, San José: Editora Patricia Frances Baima, 2000, pp. 365-388.

34 Dicha ley se aprobó el 20 de noviembre de 1987, entró en vigencia el 1.º de julio de 1988. Decreto número 189-87 (emitido el 20 de noviembre de 1987), Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, *Gaceta*, n.º 25416 del 31 de diciembre de 1987. Disponible en línea http://www.sic.gob.hn/transparencia/documentos/Leyes/Ley_de_Jurisdiccion_Contencioso_Administrativo.pdf [consultado el 6 de marzo del 2018].

contencioso administrativo que actúan como un tribunal de segunda instancia y la Corte Suprema de Justicia como un tribunal de casación.

En su caso, Guatemala, posee, según el artículo 221 de su Constitución de 1983 con sus reformas de 1993, un Tribunal Contencioso-Administrativo³⁵ integrado por tres magistrados propietarios y tres suplentes, como primera instancia, teniendo a la Corte Suprema de Justicia de dicho país como segunda instancia.

En El Salvador, la Ley 760, Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa³⁶, en su artículo 1, señala que la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en esta materia corresponde a los jueces de lo contencioso administrativo, a las cámaras de lo contencioso administrativo y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Como se puede apreciar, en El Salvador³⁷ se ha transitado de una organización centralizada, confiada en el antiguo Decreto 81, Ley de la materia de 1978, a la Sala de la Corte Suprema de Justicia a un sistema descentralizado, a través de la Ley 760.

También se desarrolla en países más lejanos como España, cuya descentralización de la jurisdicción ha sido exhaustivamente estudiada por diversos autores³⁸, sirviendo de modelo a seguir, desde que su Ley 29/1998, del 13 de julio, regulará en su artículo 6, a los juzgados de lo contencioso administrativo³⁹,

35 La Ley de lo Contencioso-Administrativo de Guatemala está en el Decreto 119-1996, del 20 de diciembre del 1996, publicado en la *Gaceta*, n.º 50. Disponible en línea <http://www.congreso.gov.gt/archivos/decretos/1996/gtdcx119-1996.pdf> [consultado el 28 de febrero de 2016].

36 Publicada en *La Gaceta*, n.º 209, t. 417, del 9 de noviembre de 2017. Disponible en línea <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/3301> [consultada el 8 de marzo de 2018].

37 Véase "Urge aprobar nueva ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo", *La Prensa Gráfica*, 3 de abril del 2017. Disponible en línea <https://www.laprensagrafica.com/opinion/Urge-aprobar-nueva-Ley-de-la-Jurisdiccion-Contencioso-Administrativo-20170403-0106.html>. [consultado el 15 de octubre de 2017]. Recomiendo la lectura de las "Líneas y criterios jurisprudenciales de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de El Salvador (2016)" Disponible en línea <http://www.jurisprudencia.gob.sv/visormlx/web/j/Contencioso/Contencioso2013.pdf>. También, se puede consultar a SARA ELIZABETH VENTURA, "Breve aproximación a la jurisdicción contencioso administrativa en El Salvador: Aspectos esenciales y elementos contrastantes con el modelo español", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 32, 2008. Disponible en línea <http://portal.aragon.es/portal/page/portal/IAAP/REVISTA> [consultado el 10 de febrero de 2018].

38 JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 8.ª ed., Madrid: Editorial Aranzadi, 2016, pp. 213-275. FERNANDO IRURZUIN MONTORO, "Principales innovaciones en materia de órganos, competencia y procedimiento", *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 2, 1999, p. 3. ANTONIO MARTÍ DEL MORAL, "Planta y competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa", en *Estudios sobre la jurisdicción contencioso-administrativa*, Málaga: CEMCI, 1999, p. 49.

39 "La novedad más importante en este capítulo consiste en la regulación de las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. La creación de estos órganos judiciales, que previó la LOPEJ, fue recibida en su día con división de opiniones. Si, por un lado, parecía

juzgados centrales, salas de lo contencioso administrativo de los tribunales superiores de justicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Como se puede apreciar, el derecho comparado tanto centroamericano como el español nos demuestran una tendencia clara de descentralización de la jurisdicción contencioso administrativa y su organización en un sistema de doble instancia, el cual ha seguido el legislador nicaragüense, mediante la reforma constitucional del año 2014, ahora vendrá la reforma de la Ley 350, para aprobar la estructura correspondiente, por lo que, las propuestas presentadas, podrían resultar oportunas.

3. INTEGRACIÓN HUMANA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA NICARAGÜENSE

Sería adecuado comenzar con unas breves referencias de la organización humana del Poder Judicial nicaragüense, diciendo que los magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia, según el artículo 138, inciso 7, de la Constitución Política de Nicaragua, son seleccionados por medio de votación llevada a cabo en la Asamblea Nacional, de propuestas hechas por el presidente de la República y por los diputados desde los diversos partidos políticos que provienen; en otras palabras, los magistrados, aunque forman parte de la carrera judicial con una clasificación especial, no acceden a la misma por medio del cumplimiento del procedimiento de selección regulada en la misma, en base a concursos y oposiciones.

Por su parte, los magistrados de los distintos tribunales de apelaciones nicaragüenses y los jueces, deben, según la ley de carrera judicial⁴⁰, pasar por dicho procedimiento que es tramitado por el Consejo Nacional de Administración y de Carrera Judicial, situado en la Corte Suprema de Justicia e integrado por

imprescindible descongestionar a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo de un buen número de asuntos, por otro surgieron dudas acerca de la idoneidad de los Juzgados, órganos unipersonales, para afrontar el ejercicio de las competencias que habrían de corresponderles en virtud de la cláusula general establecida en la citada Ley Orgánica. Ciertamente, la complejidad técnica de muchos de los asuntos y la trascendencia política de otros que habrían de enjuiciar a tenor de dicha cláusula ha dado origen a una larga controversia, que era necesario resolver para implantar definitivamente los Juzgados. La presente reforma aborda el problema con decisión y con cautela a la vez". Ver exposición de motivos de la Ley 29/1998, del 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo Española, disponible en línea <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-16718> [consultada el 14 de marzo del 2018].

40 Ley de Carrera Judicial de Nicaragua, Ley 501, publicada en *La Gaceta, Diario Oficial de Nicaragua*, n.º 9, 10 y 11 del 13, 14 y 17 de enero de 2005. Disponible en: www.asamblea.gob.ni [consultada el 18 de febrero de 2018].

cuatro de sus magistrados, para luego los que resulten seleccionados puedan ser nombrados por el pleno de la Corte.

Como vemos, hay una especie de cadena de nombramientos políticos que sólo tiene una especie de excepción en el procedimiento de selección de los funcionarios judiciales inferiores (jueces y magistrados de los tribunales de apelaciones), aunque al final la cadena se completa, porque será siempre el pleno de la Corte la que emita los nombramientos correspondientes.

Esta realidad podría afectar a la actual Jurisdicción Contencioso-Administrativa nicaragüense porque los integrantes de la única Sala de la materia que está en la Corte no tienen que realizar concursos ni oposiciones, ni demostrar sus conocimientos sobre derecho administrativo, ni su hoja de vida, ni sus estudios de especialización, ni su experiencia profesional, lo que podría ocasionar serias dudas en cuanto a la especialización de los integrantes de la Sala, ya que la misma no se tiene que demostrar de forma previa al ejercicio del cargo.

Por otro lado, esa centralización de funciones jurisdiccionales y administrativas en la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, que le permite nombrar y destituir a los funcionarios judiciales, se ha considerado por algunos⁴¹,

41 "La independencia interna de los jueces nicaragüenses es casi inexistente, si tenemos en cuenta que los miembros del Poder Judicial desde los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia hasta los jueces locales son nombrados conforme a intereses partidarios y personales. Ello trae consigo el cuestionamiento de la independencia judicial, ya que los Magistrados tienen una enorme influencia sobre los funcionarios judiciales inferiores, dando lugar a una cultura jerárquica en la que los Magistrados de Apelaciones y jueces –ya sean de distrito o locales– están subordinados no sólo desde el punto de vista administrativo, sino jurisdiccional. Pero, además, esta subordinación indebida también se podría presentar en los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia quienes por su afiliación y lealtad partidaria sucumben a los intereses de su partido y del gobernante de turno.

De esta manera, no creemos posible hablar de que en Nicaragua existe independencia de los jueces y Magistrados, pues, tanto unos como otros, se encuentran limitados en su ejercicio, límites que unas veces vienen dados por la ley y otras por las circunstancias concretas de la realidad nacional. Desde el propio ámbito de la ley debe decirse que la realización de funciones judiciales y administrativas lleva consigo mecanismos de presión de unas respecto a otras, sin ningún género de duda, podemos afirmar, abstrayéndonos de momento de las presiones externas al propio Poder Judicial, la existencia de una interdependencia en el sistema de administración de justicia, así cada Magistrado es miembro en dos Salas distintas (penal, constitucional, civil y contencioso-administrativa) y por si fuera poco, cada uno de ellos tiene asignado la administración judicial de uno o varios departamentos del país.

Visto lo anterior resulta simple, y así ha sucedido en múltiples ocasiones, que los intereses políticos o de cualquier otra índole, de cada Magistrado lo llevan a utilizar como moneda de cambio su voto favorable o desfavorable a una determinada resolución, al nombramiento de un Magistrado de los Tribunales de Apelaciones, de un juez, de un registrador, etc. Los nombrados, por su parte, podrían también actuar con estricto apego a los intereses de aquél o aquellos que hicieron posible su nombramiento y no sólo en asuntos administrativos, también a la hora de impartir justicia, de manera pues que, la independencia interna de los jueces es prácticamente inexistente. Todo ello afecta sensiblemente otros principios

en parte, como una posible causa de politización, retardación de justicia y probable ausencia de independencia e imparcialidad de los funcionarios judiciales⁴², las cuales podrían aquejar al sistema judicial nicaragüense, lo cual formaría parte de una investigación más profunda, incluso de carácter cuantitativo.

3.1 PROPUESTAS DE INTEGRACIÓN HUMANA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NICARAGÜENSE, EN BASE A LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CARRERA JUDICIAL

Tan importantes, como las propuestas estructurales y de distribución de competencias, está la visión de una transformación profunda del sistema de integración humana⁴³, no solo de esta jurisdicción, sino del Poder Judicial nicaragüense, en base a un sistema de concursos u oposiciones, propio de la Ley de Carrera Judicial⁴⁴, que permitiese seleccionar a los funcionarios judiciales en base a sus méritos tanto académicos, como profesionales, y no en base a nombramientos directos, provenientes de los mismos magistrados que

como el de imparcialidad, objetividad y autonomía, ya que del proceder de nuestros jueces y magistrados podemos deducir su escasa vigencia". Esta larga y descriptiva cita puede encontrarse en MANUEL ARAUZ LILLOA y MARÍA ASUNCIÓN MORENO, *La imagen de la justicia*, Managua: Universidad Centroamericana, 2001, pp. 45-47.

- 42 La figura del juzgador, su preparación, su imparcialidad, objetividad e independencia son claves y representan el éxito o el fracaso de toda jurisdicción (STC 101/1984, del 8 de noviembre, Ar, 101, FJ 2).
- 43 José Ignacio Sarmiento sostiene que las modalidades con las que se elige al juez revisten una importancia especial para el funcionamiento del sistema jurídico y sobre todo en relación con las funciones a desempeñar en democracia constitucional, por eso las modalidades de reclutamiento de los jueces son vitales para el buen funcionamiento de la Administración de justicia, porque el funcionamiento de la misma depende en gran manera de los jueces. También nos dice que la selección de los miembros de la judicatura es esencial para el funcionamiento del Estado de derecho, sin unos procedimientos de selección claros y transparentes con el objeto de seleccionar a los más capaces en todos los sentidos, para que puedan ejercer esta importante tarea, que es el guardián de los derechos de los ciudadanos en un Estado de derecho y democrático. Véase JOSÉ IGNACIO SARMIENTO, "Alternativas a la selección de jueces", *Actualidad Administrativa*, n.º 20, 2008, pp. 2366-2377.
- 44 La Ley de Carrera Judicial, Ley 501, estipula que el primer paso del procedimiento de nombramiento como funcionario judicial es la convocatoria pública que hace el Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial (integrado por magistrados de la Corte Suprema de Justicia), los aspirantes llenarán sus solicitudes de ingreso y adjuntarán la documentación que acredita sus méritos. El segundo paso es la aprobación por el Consejo de las bases del concurso para designar a los aspirantes a las plazas, sobre la base de una puntuación del 40% de valoración de los méritos y 60% de los exámenes correspondientes. El tribunal examinador evaluará los resultados de los exámenes que se realizarán en un curso teórico-práctico que los aspirantes deben completar. Los aspirantes con los mejores resultados serán puestos en una lista con el correspondiente orden, la cual será remitida al Consejo para que este los clasifique según su categoría (dentro del escalafón, previamente determinado) y luego las remita a la Corte Suprema de Justicia para que la misma proceda a realizar los nombramientos según los puestos vacantes que estipula el escalafón de la carrera judicial.

integran la Corte Suprema de Justicia, o de la Asamblea Nacional, en el caso de estos últimos, a propuesta de los diputados y/o del propio presidente de la República, conformador de una especie de cadena de nombramientos, la cual, como se ha visto, podría contaminarse por efectos políticos⁴⁵, que podrían atentar en contra de la especialización⁴⁶, imparcialidad, independencia y descentralización de la justicia administrativa nicaragüense.

Sobre estos últimos aspectos, Jesús González Pérez⁴⁷, nos recuerda las palabras de Jorge R. Vanossi: "Dime que jueces tienes y te diré que Estado de derecho hay". Al respecto, Jerónimo Arozamena Sierra⁴⁸, citando a Loewenstein, señala que "La independencia de los jueces en el ejercicio de las funciones que les han sido asignadas y su libertad frente a todo tipo de interferencia de cualquier otro detentados del poder constituye la piedra final en el edificio del Estado democrático constitucional de derecho", y es aún más firme al afirmar que "Los sistemas que no aseguran la independencia de los jueces en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, no responderán a las exigencias del Estado de derecho, pero garantizada la independencia, son legítimos modelos jurisdiccionales y organizativos propios, según el régimen de cada país, sin quebranto para el Estado de derecho".

La constitución humana de los órganos contencioso administrativos, mediante la selección de los funcionarios, por medio de mecanismos como la oposición y el concurso, es uno de los factores que determinaría y condicionaría el éxito de la jurisdicción y permitirá la pronta especialización de su personal⁴⁹.

45 Jesús González Pérez sostenía que: "Lo grave no sería un Gobierno de los jueces, sino una justicia de los políticos. Pues el peligro, el verdadero peligro está en que, bajo la toga de un Magistrado, se oculte un político que utilice la Administración de justicia para hacer política. Un verdadero Juez siempre tendrá el sentido exacto de la medida en su delicada misión de hacer que políticos y administradores no se salgan del marco de la Ley para realizar sus fines" Véase JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de derecho procesal administrativo*, op. cit, p. 157.

46 Fernando Ledesma Bartret, reconoce que en la jurisdicción contencioso administrativa existen problemas de tardanza y de imprevisibilidad jurídica. La búsqueda de los remedios suele hacerse dando prioridad a factores cuantitativos: a mayor litigiosidad, mayor número de operadores judiciales. Sin, embargo, esa es solo una parte del problema. A mi juicio, hay que atribuir igual importancia a factores cualitativos. Es decir, hay que priorizar y profundizar en la formación y especialización de los operadores judiciales a fin de que la función jurisdiccional se preste aún mejor que como ahora se ofrece a los ciudadanos, que cada día acuden más a los jueces. Véase FERNANDO LEDESMA BARTRET, "Tribunal Supremo y jurisdicción contencioso-administrativa", *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 9, 2005, p. 17.

47 JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, "Estudio preliminar", en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 3.ª ed., Madrid: Civitas, 1998, p. 33.

48 JERÓNIMO AROZAMENA SIERRA, "El principio de unidad jurisdiccional", en *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, t. IV, Madrid: Editorial Civitas, 1991, pp. 3023-3024.

49 Jesús González Pérez ha sostenido al respecto que: "Creando esencial una especialización del personal de esta Jurisdicción, la ha procurado [se refiere a la Ley del 56] mediante la

También, habría que proponer que por medio de una reforma constitucional, al artículo 138, incisos 7 y 11 de la Constitución Política de Nicaragua, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que lógicamente son integrantes de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma, tengan que pasar por el mismo procedimiento de selección que todo funcionario judicial debería cumplir (un juez o un magistrado de apelaciones) en cumplimiento del principio de igualdad ante la ley del artículo 27 de la Constitución Política de Nicaragua, lo contrario, es decir que unos funcionarios sí deban cumplir ese procedimiento mientras otros no, podría ser discriminatorio, pero, además, podría atentar en contra de la especialización de la jurisdicción.

Solamente de esta forma podríamos asegurarnos que cualquiera de las propuestas que hemos hecho, así como la integración humana actual de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, se haga por medio de procedimientos que permitan una libre competencia por un puesto, en las mismas condiciones (tomando en cuenta requisitos distintos, para puestos diferentes, lógicamente), la selección de los abogados más adecuados por su capacidad, méritos y experiencia, una pronta especialización orgánica y una posible despolitización⁵⁰ de la justicia en general y de la justicia administrativa en particular.

selección de los miembros de la carrera judicial a través no sólo de los correspondientes concursos, sino también mediante oposición". Véase LUIS MARTÍN REBOLLO, *Código de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid: Aranzadi, 1998, p. 168.

- 50 Un interesante Auto del Tribunal Constitucional Español, núm. 226/1988 (Pleno), del 16 febrero, recursos de amparo números 1080/1985, 628/1986 y 894/1986 (acum.) (RTC 1988\226 AUTO) en su FJ 3.º, sostiene la siguiente doctrina respecto a la procedencia política de los magistrados, su ideología o el hecho de haber sido propuesto por el Gobierno para ocupar el cargo: "Ha querido hacer hincapié la parte que ha propuesto esta cuestión, en la designación por el Gobierno del Magistrado recusado y en la afinidad ideológica con el partido político que sostiene al Gobierno, más ninguno de esos datos poseen la relevancia que la parte quiere darles. Que dos de los Magistrados del Tribunal Constitucional han de ser designados por el Gobierno es mandato de la Constitución y tal mandato ha de aplicarse con referencia a las causas de recusación, que por ello son, con referencia a ese solo dato, de imposible aplicación. Lo mismo ha de decirse de las posibles afinidades ideológicas, no probadas por lo demás, que nada tienen que ver con la causa de recusación propuesta. La Ley Orgánica de este Tribunal, de aplicación prioritaria respecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Enjuiciamiento Civil no impide que los Magistrados de este Tribunal puedan pertenecer a partidos políticos-situación ésta aún más vigorosa que la que se alega- y sólo les impide ocupar dentro de los partidos cargos de carácter directivo, pues una posible afinidad ideológica no es en ningún caso factor que mengüe la imparcialidad para juzgar los asuntos que según su Ley Orgánica este Tribunal debe decidir (la cursiva es del propio Auto)". Lo dicho por el Tribunal Constitucional es comprensible en el sistema español, pero la imparcialidad del juzgador podría verse seriamente mermada cuando debe su puesto a un nombramiento directo de carácter político y, además, no se aplica un sistema de carrera judicial, como el español que permita afirmar que aunque ciertos magistrados son nombrados por el Gobierno (art. 159.1 Constitución española). El resto de funcionarios judiciales no lo es, sino que llegan a sus puestos por medio de

Después de esa propuesta de reforma constitucional que se plantea, sería adecuado aprobar una ley de lo contencioso administrativo nicaragüense, con un sistema estructural que cuente con un capítulo dedicado a la constitución humana⁵¹ de sus órganos en correlación con la Ley de Carrera Judicial de Nicaragua.

Al respecto, la exposición de motivos de la Ley 29/1998, Ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo española, del 13 de julio, afirmaba que:

De todas formas, es evidente que el éxito de la reforma depende más que nada de la pronta y adecuada selección y formación de los titulares de los juzgados. Puede haber el mejor texto normativo, los mejores despachos (juzgados o tribunales),

medios de selección públicos, competitivos y transparentes, como son los concursos y las oposiciones, que permiten tener en la medida de lo posible alejada a la política de la composición humana de los órganos judiciales.

- 51 La antigua Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo española de 1956 dedicaba todo un capítulo, el tercero de su título II, para ser más específico, al tema del Personal de las Salas de lo Contencioso-Administrativo, este fue uno de los puntos más alabados por la doctrina española. PASCUAL SALA SÁNCHEZ, JUAN ANTONIO XIOL RÍOS y RAFAEL FERNÁNDEZ MONTALVO, "Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo, problemas de delimitación competencial", en *La nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Barcelona: Editorial Bosch, 2002, p. 730. Por el contrario, la actual Ley 29/1998, del 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española, no lo contiene. Cuestión que ha sido criticada, por ejemplo, por Eduardo García de Enterría, el cual señalaba: "Los estímulos de carrera que alimentaron inicialmente la especialización de los Magistrados de este orden jurisdiccional han ido disminuyendo sensiblemente, hasta desaparecer casi totalmente en la actualidad, lo que se traduce en una mengua notoria en el ritmo de incorporación de nuevos especialistas, cuyo conjunto no llega en este momento al centenar y por supuesto, en el nivel de especialización de los mismos. El éxito o el fracaso de la Ley de 13 de julio que ahora va a iniciar su camino se juega sencillamente en este doble escenario de la formación básica en Derecho Administrativo de todos los Jueces de nuevo ingreso y de la formación especializada de los Magistrados que hayan de nutrir el resto de los Tribunales colegiados". EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, "Introducción", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 100, 1998, p. 18. Así mismo, Eduardo García de Enterría nos decía que: "La especialización en lo contencioso-administrativo ha perdido intensidad en los últimos años al desaparecer en buena parte los extraordinarios alicientes profesionales que ofrecía la Ley del 56, sigue siendo esencial para el correcto funcionamiento de los Tribunales de este orden, por lo que sería deseable una revitalización de la escala de especialistas (que no llega al centenar) y una profundización real en la especialización, que habría de operar, además a partir, de una formación adecuada en las áreas de Derecho Administrativo y Tributario de todos los jueces, que hoy resulta sencillamente imprescindible en razón de la creación de los Juzgados unipersonales de lo contencioso-administrativo". *Curso de derecho administrativo*, Madrid: Civitas, 2015, p. 576. En el mismo sentido, RAÚL BOCANEGRA SIERRA, "Disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. Disposición Transitoria Primera. Asuntos de la competencia de los juzgados de lo contencioso-administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 100, 1998, pp. 952-953.

las mejores condiciones físicas de los órganos jurisdiccionales, o el mejor sistema competencial, pero sin esas características en el juzgador todo eso será en vano.

CONCLUSIONES

– La organización del contencioso administrativo nicaragüense se caracteriza por un control centralizado de la actuación administrativa, ya que es una única Sala de la Corte Suprema de Justicia la que resuelve el fondo de los conflictos jurídico-administrativos, por lo que el sistema orgánico de acceso a la jurisdicción podría ser inconstitucional al estar condicionado por el lugar que habita el ciudadano, lo cual podría producir una ruptura en el principio de igualdad ante la ley y el derecho a igual protección. Esto podría resolverse con la regulación de la representación legal, pero la distancia desigual respecto a la justicia administrativa siempre estará presente.

– Esa centralización orgánica podría producir otro grave efecto, como lo sería la retardación de justicia, debido a que todos los conflictos administrativos desembocan en un solo órgano judicial, el cual se podría ver desbordado, siendo esta una predicción de futuro sujeta a un estudio estadístico.

– Este sistema orgánico del contencioso administrativo nicaragüense de única instancia, con la posibilidad de utilizar únicamente recursos horizontales en contra de sus sentencias, podría transgredir las garantías mínimas constitucionales del debido proceso, al carecer de la posibilidad legal de recurrir ante una instancia superior, independiente e imparcial a la que emitió la sentencia, lo cual podría atentar en contra de los artículos 34 (numeral 9) de la misma carta fundamental, artículo 20 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Nicaragua, e inclusive lo estipulado, al respecto, en el artículo 8.2.h, del Pacto de San José.

– La reforma constitucional nicaragüense del año 2014 ha abierto la posibilidad de establecer una jurisdicción contencioso administrativa de doble instancia, dejando a la Sala de la materia de la Corte Suprema de Justicia como última instancia, lo cual implica una oportunidad que hace pertinente y actual la discusión doctrinaria y técnica sobre propuestas o alternativas para constituir el modelo orgánico de justicia administrativa nicaragüense, bajo principios de descentralización, cercanía al ciudadano, pero, sobre todo, permitiendo el acceso a una instancia independiente e imparcial para la apelación de las sentencias, es decir de doble instancia.

– Las propuestas presentadas se basan en la posible organización de la jurisdicción, mediante un sistema de juzgados o tribunales de lo contencioso administrativo, llegando a la conclusión que podrían implicar una fuerte inversión y gasto presupuestario, que posiblemente el país en la actualidad no puede cubrir, sin olvidar la inversión en la selección, preparación y mantenimiento, no solo de la estructura, sino también del personal judicial que implicaría.

– Hasta el momento, la estructura orgánica y el funcionamiento de la misma, propuesta en la Ley 350, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-

Administrativa, sigue siendo la que posee mayor viabilidad tanto desde el punto de vista técnico, como presupuestario, ya que implica descentralizar la jurisdicción en entidades judiciales ya existentes, que cuentan con presupuesto propio y se encuentran distribuidas de tal forma, que facilitarían el acceso del administrado a la justicia administrativa en todo el país.

– Constituir la jurisdicción contenciosa-administrativa nicaragüense bajo un sistema orgánico de doble instancia nos acercaría a la tendencia descentralizadora, de fácil acceso tanto a la jurisdicción como a un recurso de alzada, que se ha venido constituyendo a nivel centroamericano y en el derecho español, en base a los cuales es fácil concluir que Nicaragua está alejada de dicha tendencia, aún y cuando la vertiente integracionista centroamericana nos tendría que dirigir hacia sistemas legislativos y de control judicial administrativo de carácter armónico.

– Resulta un hallazgo que los funcionarios judiciales que integran la Sala Contencioso-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua no son seleccionados bajo los principios y mecanismos de carrera judicial, es decir, mediante concursos u oposiciones, sino que proceden de nombramientos directos hechos por los diputados de la Asamblea Nacional, a propuesta del presidente de la República o de ellos mismos, es decir el que dirige la entidad, cuyas actuaciones podrían ser sujetas a control, puede proponer a los funcionarios que ejercerán el mismo.

– Además, la selección de los magistrados de los tribunales de apelaciones y de los mismos jueces, si bien se realiza mediante procedimientos regulados en la Ley de Carrera Judicial nicaragüense, quedan sometidos a la última voluntad de los magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia, a través de un sistema de nombramiento, por lo que podría haber un peligro de politización tanto en los nombramientos como en el control de la actuación de los mismos.

Los funcionarios judiciales que integran actualmente la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo nicaragüense no han tenido que demostrar sus conocimientos en las diversas especialidades del derecho administrativo al asumir el cargo, ya que no se someten a un sistema de concursos u oposiciones, con lo cual se podría atentar en contra de la especialización de la misma.

– Al respecto, se ha propuesto reformar el artículo 138 incisos 7 y 11 de la Constitución Política de Nicaragua, con el fin de quitarle a la Asamblea Nacional la atribución de nombrar a magistrados en la Corte Suprema de Justicia. Así, se podría poner en marcha un sistema de carrera judicial por medio de concursos y oposiciones que incluyan a dichos funcionarios, lo cual podría permitir la especialización de la jurisdicción.

– El modelo organizacional de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo de Nicaragua no estaría completo sin un estudio a profundidad sobre el sistema de distribución de competencias, ya sea en base al criterio material, orgánico u de cuantía, quedando abierto a otro artículo de investigación.

– Es urgente la pronta aprobación de la reforma a la ley de lo contencioso administrativo, con el fin de contar con un medio de control judicial de la legalidad de la actuación e inactividad de la Administración pública nicaragüense.

Al respecto, hay que recordar las célebres frases de la exposición de motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española de 1956, traídas a colación por Jesús González Pérez⁵²:

Y así, la necesidad de una Jurisdicción Contencioso-Administrativa eficaz trasciende de la órbita de lo individual y alcanza el ámbito colectivo. Porque las infracciones administrativas se muestran realmente no tan solo como una lesión de las situaciones de los administrados, sino como entorpecimiento a la buena y recta administración. Y de ahí la certeza del aserto de que cuando la Jurisdicción Contencioso-Administrativa anula los actos ilegítimos de la Administración, no tan solo no menoscaba su prestigio y eficacia, sino que, por el contrario, coopera al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas y afirma y cimienta la autoridad pública con una visión de justicia.

BIBLIOGRAFÍA

ALCUBILLA, ENRIQUE ARNALDO. *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid: La Ley - El Consultor de los Ayuntamientos, 2006.

ARAUZ ULLOA, MANUEL, Y MARÍA ASUNCIÓN MORENO. *La imagen de la justicia*, Managua: Universidad Centroamericana, 2001.

ARozAMENA SIERRA, JERÓNIMO. "El principio de unidad jurisdiccional", en *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, t. IV, Madrid: Editorial Civitas, 1991.

ARRÍEN SOMARRIBA, JUAN BAUTISTA. *Acto, procedimiento, recursos, contratos y contencioso-administrativo*, Managua: Universidad Centroamericana, 2010.

BELTRÁN DE FELIPE, MIGUEL. "Las exigencias constitucionales de una nueva concepción del contencioso-administrativo", en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid: Editorial Civitas, 1991.

BOCANEGRA SIERRA, RAÚL. "Consideraciones sobre la planta de la jurisdicción contencioso-administrativa (modelo español y modelos comparados)", *Revista de Administración Pública*, n.º 161, 2003, 15-52.

BOCANEGRA SIERRA, RAÚL. "Disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. Disposición Transitoria Primera. Asuntos de la competencia de los juz-

52 Exposición de motivos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española de 1956. Ver: LUIS MARTÍN REBOLLO, op. cit., p. 167.

gados de lo contencioso-administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 100, 1998.

CARVAJAL, BERNARDO. "Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 4, Universidad del Externado de Colombia, 2010.

COMADIRA, JULIO. *Derecho administrativo argentino*, México: Editorial Porrúa, 2012.

DEL MORAL, ANTONIO MARTÍ. "Planta y competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa", en *Estudios sobre la jurisdicción contencioso-administrativa*, Málaga: CEMCI, 1999.

ESCORCIA, JORGE FLAVIO. *Derecho administrativo*, Managua: Editorial Jurídica, 2010.

FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN. *Jurisdicción administrativa revisora y tutela judicial efectiva*, Madrid: Editorial Civitas, 1998.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. *Curso de derecho administrativo*, t. 2, 14.ª ed., Madrid: Editorial Thomson-Civitas, 2015.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. *Democracia, jueces y control de la Administración*, 4.º ed., Madrid: Editorial Civitas, 1998.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. *Hacia una nueva justicia administrativa*, 2.ª edición, Madrid: Civitas, 1992.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "Introducción", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 100, 1998.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)", *Revista de Administración Pública*, n.º 38, 1962.

GARCÍA PALACIOS, OMAR. *Manual de Derecho Constitucional, Cuaderno Legislativo 1*, Managua: Asamblea Nacional de Nicaragua, 2016.

GARRIDO FALLA, FERNANDO. *Tratado de derecho administrativo*, vol. III, *La justicia administrativa*, 2.ª ed., Madrid: Editorial Tecnos, 2005.

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 8.º ed., Madrid: Editorial Aranzadi, 2016.

GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. *El derecho a la tutela jurisdiccional*, 3.ª edición, Madrid: Civitas, 2001.

- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. "Estudio preliminar", en *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo*, (Ley 29/1998, de 13 de julio), 3.ª ed., Madrid: Civitas, 1998.
- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. "La justicia administrativa en España", *Revista de Administración Pública*, n.º 6, 1951.
- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS. *Manual de derecho procesal administrativo*, 3.ª edición, Madrid: Editorial Civitas, 2001.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, SANTIAGO. *Tratado de derecho administrativo*, Madrid: Editorial Civitas, 2008.
- IRURZUN MONTORO, FERNANDO. "Principales innovaciones en materia de órganos, competencia y procedimiento", *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 2, 1999.
- JINESTA LOBO, ERNESTO. "La nueva justicia administrativa en Costa Rica", *Revista de Administración Pública*, n.º 179, 2009.
- JINESTA LOBO, ERNESTO. *Manual del proceso contencioso-administrativo*, San José: Editorial Jurídica Continental, 2009.
- LEDESMA BARTRET, FERNANDO. "Tribunal Supremo y jurisdicción contencioso-administrativa", *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 9, 2005.
- LESMES SERRANO, CARLOS. "Derecho orgánico judicial contencioso-administrativo", *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 9, 2005.
- LÓPEZ CAIRO, MANUEL. "Análisis comparativo de lo contencioso-administrativo en Centroamérica", *Libro blanco sobre la justicia en Centroamérica*, San José: Editora Patricia Frances Baima, 2000.
- LÓPEZ HURTADO, CARLOS EMILIO. *Anotaciones históricas, conceptuales, alcances y límites del amparo con énfasis en Nicaragua*, Tesis Doctoral, Managua, Universidad Centroamericana (UCA), 2017.
- LÓPEZ SÁNCHEZ, CAIRO MANUEL. "Prólogo", en Jorge Flavio Escorcía, *Derecho administrativo*, Managua: Editorial Jurídica, 2010.
- NIETO GARCÍA, ALEJANDRO. *Estudios históricos sobre Administración y derecho administrativo*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.
- ORTELLS RAMOS, MANUEL. *El proceso contencioso administrativo (Con jurisprudencia actualizada y formularios)*, 2.ª edición, Albolote: Editorial Comares, 1998.
- PAREJO ALFONSO, LUCIANO. *Manual de derecho administrativo*, 6.ª ed., Barcelona: Editorial Ariel, 2004.

REBOLLO, LUIS MARTÍN. *Código de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid: Aranzadi, 1998.

RUIZ RISUEÑO, FRANCISCO. *El proceso contencioso-administrativo*, Madrid: Editorial Aranzadi, 2016.

SARMIENTO, JOSÉ IGNACIO "Alternativas a la selección de jueces", *Actualidad Administrativa*, n.º 20, 2008.

SALA SÁNCHEZ, PASCUAL, JUAN ANTONIO XIOL RÍOS y RAFAEL FERNÁNDEZ MONTALVO. "Jurisdicción y competencia en el proceso contencioso-administrativo, problemas de delimitación competencial", en *La nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Barcelona: Editorial Bosch, 2002.

SENDÍN, MIGUE ÁNGEL, y KARLOS NAVARRO. *La formación y consolidación del derecho administrativo nicaragüense*, Managua: Editorial Hispamer, 2006.

VENTURA, SARA ELIZABETH. "Breve aproximación a la jurisdicción contencioso-administrativa en El Salvador: Aspectos esenciales y elementos contrastantes con el modelo español", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 32, 2008. Disponible en línea <http://portal.aragon.es/portal/page/portal/IAAP/REVISTA>. [Consultado el 10 de febrero de 2018].

JURISPRUDENCIA

Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, sentencia n.º 1 de las diez de la mañana, del veintiocho de agosto del año dos mil nueve.

Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, sentencias n.º 3 de las ocho y treinta minutos del tres de diciembre del año dos mil nueve.

Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, sentencia n.º 4, del diecisiete de diciembre del año dos mil nueve, de las ocho y treinta minutos de la mañana.

Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, sentencia n.º 1, del dieciocho de febrero del año dos mil diez, de las ocho y treinta minutos de la mañana.

Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, sentencia n.º 2, del veintidós de febrero del año dos mil diez, de las diez de la mañana.

Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, sentencia n.º 3, del cuatro de marzo del año dos mil diez, de las ocho y treinta minutos de la mañana.

Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, sentencia n.º 4, del dieciocho de marzo del año dos mil diez, de las diez y treinta minutos de la mañana.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia n.º 328 de la de las 11:30 a.m. del día cuatro de diciembre de 2007.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia n.º 284 de las 1:00 p.m. del día trece de noviembre de 2007.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia n.º 241 de las 1:40 p.m. del día trece de agosto de 2008.

NORMATIVIDAD

Asamblea Nacional, Ley 760, Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de El Salvador, publicada en *La Gaceta*, n.º 209, t. 417, del 9 de noviembre de 2017. Disponible en línea <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/3301>. [Consultada el 8 de marzo de 2018].

Asamblea Nacional, Texto de la Constitución Política de Nicaragua con sus reformas incorporadas, publicada en *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 32 del 18 de febrero de 2014.

Asamblea Nacional, Ley 501, Ley de Carrera Judicial de la República de Nicaragua, publicada en *La Gaceta, Diario Oficial de Nicaragua*, n.º 9, 10 y 11 del 13, 14 y 17 de enero de 2005.

Asamblea Nacional, Ley 350, Reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo de Nicaragua, publicada en *Las Gacetas, Diario Oficial*, n.º 140 y 141 del 25 y 26 de julio de 2000.

Asamblea Nacional, Ley 260, Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua, publicada en *La Gaceta, Diario Oficial*, n.º 137 del 23 de julio de 1998.

Congreso de Guatemala, La Ley de lo Contencioso-Administrativo de Guatemala, Decreto 119-1996, del 20 de diciembre del 1996, publicado en *La Gaceta*, n.º 50. Disponible en línea <http://www.congreso.gob.gt/archivos/decretos/1996/gtdcx119-1996.pdf>. [Consultado el 28 de febrero de 2016].

Congreso Nacional de Honduras, Decreto 189-87 (emitido el 20 de noviembre de 1987), Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, *Gaceta*, n.º 25416 del 31 de diciembre de 1987. Disponible en línea <http://www.sic.gob.hn/>

transparencia/documentos/Leyes/Ley_de_Juridiccion_Contencioso_Administrativo.pdf. [Consultado el 6 de marzo de 2018].

Procuraduría General de la República, Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica, Ley 8508 del 28 de abril de 2006. Disponible en línea <https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2017/06/Codigodiagramado.pdf>. [Consultada el 1.º de marzo de 2018].