

EL PRINCIPIO DEL ESTADO DE DERECHO EN PERSPECTIVA HISTÓRICA. EL NACIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN GUATEMALA, HONDURAS Y NICARAGUA

*Miguel Malagón Pinzón**

SUMARIO: I. Introducción. II. Guatemala. III. Honduras. IV. Nicaragua.
V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Centroamérica es una parte del subcontinente latinoamericano que no ha sido muy estudiada por la historia del derecho en general, y por la del derecho administrativo en concreto. Por eso nos propusimos la tarea de ayudar a desentrañar un poco el devenir del ordenamiento de la Administración Pública en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En América Central la independencia vino de la mano de las ideas liberales, las que crearon la federación de 1821 a 1841¹. En ese año fatídico los intereses particulares generaron la separación en cinco Estados, aparentemente, diferenciados. Estos pasaron a ser manejados por una élite con ideas conservadoras hasta 1871².

En ese último cuarto del siglo XIX aparecerían nuevamente los seguidores de las doctrinas liberales que regirían en Guatemala y en Honduras, mientras que Nicaragua permanecería bajo el imperio del conservatismo³. Fue en estos veinticinco años cuando vio la luz el Derecho Administrativo, circunstancia que se produjo con el comienzo de la enseñanza de este tipo específico de derecho en estos tres países.

*Abogado de la Universidad del Rosario; Especialista en Derecho Público, Ciencia y Sociología Políticas de la Universidad Externado de Colombia; Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, D.E.A. en Problemas Actuales del Derecho Administrativo y Doctor en Ciencia Política y sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

¹Pastor, Rodolfo. Historia Mínima de Centroamérica. México. El Colegio de México. 2016. 207-238.

²*Ibid.*, 239-266.

³*Ibid.*, 267-305.

Ocurrencia que es muy interesante de analizar porque este Derecho Administrativo no tiene nada que ver con la existencia de una Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Modelo francés que aparecerá recién en el siglo XX.

Tenemos, entonces, que el ordenamiento de la Administración Pública constituye el origen del principio del Estado de Derecho en Centroamérica en el siglo XIX. Siguiendo a Elías Díaz⁴, el famoso Filósofo del Derecho español, tenemos que este principio tiene varios elementos cuya existencia es necesaria para que podamos hablar a cabalidad del control del poder.

El primero de ellos es el Imperio de la ley, conquista que aparece en la Revolución Inglesa de 1689 y en la francesa de 1789, y que, contemporáneamente hablando, debe ser entendida como bloque de legalidad, y que hace referencia al sometimiento al ordenamiento jurídico por parte del Estado y de los particulares. El segundo es la división de poderes que es la principal reacción frente al absolutismo y su concentración de competencias.

El tercero es la fiscalización de la Administración, que para América Latina viene desde la Colonia y que fue muy clara con el establecimiento de las Reales Audiencias, máximo tribunal de justicia en los distintos territorios, y con la creación del recurso de agravios⁵, que permitió el control de las actividades administrativas o de gobierno. Esta institución desapareció con la llegada de la independencia generando que solo hasta que surgiera el Derecho Administrativo se volviera a encausar a la Administración Pública y a perfeccionar este principio.

Y, por último, el cuarto elemento del Estado de Derecho es el de la existencia de unos Derechos y unas Garantías Fundamentales, las que son palpables en las distintas constituciones americanas del siglo XIX.

En este escrito se mostrará también cuando surgen los primeros doctri- nantes de Derecho Administrativo, y cuando se copia el modelo del juez especial de la Administración.

Para terminar esta introducción es necesario dedicar unas líneas al profesor Diego Younes Moreno. Ilustre abogado y sociólogo de la universidad nacional, quien desempeñó muy importantes cargos públicos, y quien ha dedicado gran parte de su vida a la docencia en distintos centros universitarios, y quien ha escrito obras absolutamente trascendentes para el derecho público colombiano. Desde más o menos veinte años me ha unido una estrecha amistad con el profesor Younes y con su familia. Hemos podido compartir las alegrías y las tristezas de la vida, ha sido el más entusiasta con mis publicaciones, convirtiéndose el seguidor número

⁴Díaz, Elías. "Estado de Derecho". En: *Filosofía Política II. Teoría del Estado*. Madrid. Editorial Trotta. 1996. 63-82.

⁵Malagón Pinzón, Miguel. *Vivir en Policía*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2007. 271-294.

uno de mis investigaciones. Merecido este homenaje, que ya estaba en mora de hacerse, para uno de los grandes autores colombianos.

II. GUATEMALA

Guatemala nace como Estado independiente en 1847, luego de separarse del Imperio Español, del Imperio Mexicano de Iturbide y de la Federación Centroamericana. En los comienzos de la década de 1870 esta joven república adopta un régimen de corte liberal, bajo la batuta de Justo Rufino Barrios. Este militar separa la Iglesia del Estado, hace la desamortización de los bienes eclesiásticos, le quita a la Iglesia católica el monopolio de la educación, y estatiza el Registro Civil, convirtiéndolo en una competencia de la Administración Pública⁶.

En su gobierno se expide la ley de Instrucción Pública decretada el 7 de abril de 1877, en ella se desarrolló el tema de la educación superior, disponiendo que los estudios que integraban la Facultad de Derecho eran los siguientes:

- 1º. Prolegómenos del Derecho, o historia del Derecho romano y español;
- 2º. Derecho natural;
- 3º. Derecho civil;
- 4º. Derecho penal;
- 5º. Derecho mercantil;
- 6º. Derecho canónico;
- 7º. Derecho público constitucional;
- 8º. Derecho internacional;
- 9º. Derecho administrativo;
10. Literatura española y americana;
11. Teoría y práctica de los procedimientos judiciales;
12. Economía política;
13. Ciencia de la legislación;
14. Historia universal superior, y
15. Medicina legal⁷.

Vemos que en 1877 irrumpe el Derecho Administrativo como una de las materias del currículo de la carrera, y como expresión de la necesidad de establecer un control sobre la Administración Pública.

⁶Reforma Liberal: Batalla de Poderes. *Diario Prensa Libre*. 30 de Junio de 2016. En: <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/reforma-liberal-en-guatemala-1871/>. Consultada el 12 de Agosto de 2023.

⁷Ley de Instrucción Pública decretada en 7 de abril de 1877. p. 5. En: <https://archive.org/stream/leydeinstruccion00guat#page/n0/mode/2up>. Consultada el 15 de enero de 2018.

Más adelante, en 1879 se profirió otra ley de instrucción pública, en la que el Derecho Administrativo siguió presente, teniendo una intensidad semanal de una hora de clase. En ella el pénsum de la Facultad de Derecho se unió con la de Notariado, dando como resultado el siguiente programa:

- 1º. Prolegómenos del Derecho y estudio histórico crítico del Derecho romano y español;
- 2º. Filosofía del Derecho;
- 3º. Derecho civil;
- 4º. Oratoria forense y Literatura española y americana;
- 5º. Derecho penal;
- 6º. Derecho internacional
- 7º. Derecho constitucional;
- 8º. Derecho mercantil;
- 9º. Derecho administrativo;
- 10º. Economía política;
- 11º. Procedimientos judiciales;
- 12º. Historia universal y Filosofía de la Historia;
- 13º. Medicina legal y Jurisprudencia Médica
- 14º. Ciencia de la legislación
- 15º. Práctica del notariado⁸.

En 1912 se promulgó otra Ley de instrucción pública, en la que nuestra asignatura de Derecho Administrativo muestra una continuidad. Veamos el plan de estudios de la Facultad de Derecho y Notariado:

- 1º. Filosofía del Derecho;
- 2º. Derecho Civil;
- 3º. Oratoria forense y Literatura española y americana;
- 4º. Derecho Penal;
- 5º. Derecho Internacional;
- 6º. Derecho Constitucional;
- 7º. Derecho Mercantil;
- 8º. Derecho Administrativo;
- 9º. Economía Política;
- 10º. Procedimientos Judiciales;
- 11º. Historia Universal y Filosofía de la Historia;
- 12º. Práctica del Notariado⁹.

⁸Ley Orgánica y Reglamentaria de Instrucción Pública decretada en 13 de diciembre de 1879. Guatemala. 1880. Establecimiento Tipográfico de "El Progreso". 35.

⁹Ley Orgánica y Reglamentaria de Instrucción Pública. Guatemala. Tipografía Nacional. 1912. 39.

En 1879 se expidió un texto constitucional que por primera vez definió de una manera clara el principio de legalidad en el artículo 17. Esta carta fue reformada en 1927, y en esta enmienda se creó por primera vez en la historia administrativa guatemalteca la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁰.

Es decir que en Guatemala el Derecho Administrativo no nace de la mano de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sino que es anterior y responde claramente a un modelo judicialista en el que la Justicia Común controla a la Administración.

Este modelo subsistió desde 1877 hasta 1927, en consonancia con lo anotado en los tres pénsums que hemos encontrado en esta pesquisa.

El primer autor de Derecho Administrativo es Antonio González Saravia, quien en 1882 publicó sus *Lecciones de Derecho Administrativo*¹¹, y en 1888 dio a conocer su libro *La Administración Pública*¹².

Las *Lecciones de Derecho Administrativo* las dedicó:

AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

Jeneral de División, Ciudadano J. Rufino Barrios, que tantos títulos tiene a la gratitud nacional y que dispensa la más eficaz protección a la juventud, difundiendo las luces, que son la mejor salvaguardia de las libertades públicas¹³.

Nuestro autor refiere que la cátedra de Derecho Administrativo intentó implementarse en 1868 en los estatutos del Colegio de Abogados, pero que no se consiguió y que solo se logró efectivamente esta implantación en las leyes de instrucción pública de 1877 y 1879. Anotando que su “aprendizaje (es) necesario, tanto para el ejercicio de la abogacía, como del notariado, y cuyo estudio debería conceptuarse preparatorio para la gestión de los intereses jenerales, alejando a las incapacidades del servicio público y proporcionando auxiliares instruidos al Gobierno”¹⁴.

González entiende que el Derecho Administrativo tiene un contenido que es claramente nacional, pues nace de las leyes de cada Estado, y por ello “es el reflejo de la conveniencia, de las necesidades de un pueblo, sin que pueda ser jamás una copia servil de lo adoptado como preceptos de Gobierno”¹⁵.

¹⁰Mayora Alvarado, Eduardo. El Control Jurisdiccional de la Legalidad. Tesis de Doctorado en Derecho. Universidad Autónoma de Barcelona. p. 35. En: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5224/ema1de1.pdf;jsessionid=C8F957892C36DD58A69203D6DF8FE117?sequence=1>. Consultada el 11 de Agosto de 2023

¹¹González Saravia, Antonio. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Guatemala. Tipografía el Progreso. 1882.

¹²Guerrero Orozco, Omar. *Estudio Introductorio a los Elementos de Ciencia Administrativa de Florentino González*. Bogotá. ESAP. 1993. 19.

¹³González Saravia, Antonio. *Lecciones de Derecho Administrativo*, Op. cit., 4.

¹⁴*Ibid.*, 12.

¹⁵*Ibid.*, 5.

Argumenta este académico que al estudiar las leyes administrativas aparecen dos elementos en ellas: el técnico y el político. El primero está integrado por los principios y reglas ciertas y constantes por su naturaleza, mientras que el segundo reposa en la “posibilidad de la ley y en la utilidad de su aplicación”¹⁶. Por esto en el tema de los preceptos del derecho administrativo unos son generales y otros variables.

A consecuencia de esta circunstancia “no se hace posible codificar la legislación administrativa, sino más bien metodizar su estudio, para facilitar su enseñanza en las aulas y a las autoridades su aplicación”¹⁷.

Este jurista entiende la Ciencia Administrativa como “la colección de principios y de verdades, cuya suma sirve para ilustrar, dirigir y obtener el éxito más favorable de la administración pública”¹⁸.

González, entonces, comprende que, al ocuparse de los principios de la Administración Pública, la Ciencia Administrativa tiene un carácter absoluto, y que por su parte el Derecho Administrativo al dedicarse a las leyes es relativo, por esto “procede que este no tenga una historia común, y tome en cada pueblo un colorido propio”¹⁹.

Vemos que hay una huella de Carlos Juan Bonnin en Guatemala, porque González estudia la Ciencia Administrativa, y la asocia con los Principios que la gobiernan. Circunstancia esta que une también a este país centroamericano con el nuestro, porque aquí como vimos en nuestro último libro que la Ciencia Administrativa²⁰ nace del liberalismo de la mano del general Santander, quien, no obstante, su espíritu liberal era autoritario²¹, y en Guatemala sucede algo parecido, porque la enseñanza de la Administración Pública hemos mencionado que nace con el liberalismo en el régimen del general Barrios, pero este también era considerado un gobernante autoritario²².

Para terminar al examinar un texto de Derecho Administrativo Guatemalteco²³ contemporáneo, como el de Hugo Haroldo Calderón, vemos que no se hace referencia por ningún lado a la historia del derecho administrativo de ese país, y lo que es peor no se cita ni se consulta la obra de Antonio González Saravia.

¹⁶*Ibid.*, 16.

¹⁷*Idem.*

¹⁸*Ibid.*, 30.

¹⁹*Idem.*

²⁰Malagón Pinzón, Miguel. *Historia de la Formación y la Enseñanza de la Ciencia Administrativa y del Derecho Administrativo en Colombia (1826-1939)*. Bogotá. Universidad de los Andes. 2019. p.

²¹Valencia Villa, Hernando. *Cartas de Batalla*. Bogotá. Editorial Panamericana. 2010. 113-124.

²²Justino Barrios fue llamado Reformador. *Diario Prensa Libre*. 15 de Julio de 2015. En: <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/nace-el-reformador/>. Consultada el 12 de Agosto de 2023.

²³Calderón M., Hugo Haroldo. *Derecho Administrativo Guatemalteco*. México. Editorial Porrúa. 2004.

El tratadista Calderón incurre en el error en el que han incurrido casi todos los autores latinoamericanos que han aceptado a rajatabla el modelo de derecho administrativo francés, y es el de aceptar únicamente la existencia del derecho administrativo si existe una jurisdicción contenciosa²⁴.

Calderón ignora la evolución guatemalteca de un Derecho Administrativo de corte judicialista al de corte del juez especial que solo se adoptó en 1927, como pudimos estudiar en este texto.

III. HONDURAS

En este país centroamericano nos encontramos con que el Derecho Administrativo aparece en el último cuarto del siglo XIX. Nuestra asignatura surge en el Código de Instrucción Pública de 1882²⁵.

Esta normatividad tiene su origen en la Constitución de 1880, la que nació de una Asamblea Constituyente que convocó el presidente Marco Aurelio Soto. Esta norma fundamental es expresión del liberalismo.

Consagró

la plena libertad de cultos, dispuso que el Estado no contribuyera al sostenimiento de ninguno, prohibió el establecimiento de asociaciones monásticas y vedó a los eclesiásticos el ejercicio de cargos públicos, declaró laica la instrucción primaria, media y superior, e incluyó otras medidas que limitaban el ámbito de acción de las entidades religiosas. También incluyó los principales derechos civiles y políticos de la tradición liberal e incluso proscribió la pena de muerte, pero en una disposición transitoria indicó que podría imponerse en los casos designados por la ley hasta que no se estableciera el régimen penitenciario. La educación primaria se declaró gratuita y obligatoria²⁶.

El presidente Soto era abogado, y había estudiado en Guatemala en la Pontificia Universidad de San Carlos Borromeo, en este país entabló amistad con el presidente Justo Rufino Barrios, llegando a ejercer la cartera ministerial de educación en el gobierno de este militar liberal²⁷.

En el claustro de San Carlos Borromeo el ex-Presidente colombiano Mariano Ospina Rodríguez impartió clases y tuvo como su discípulo al Presidente hondureño. Este líder conservador vivía exiliado en Guatemala tras el golpe de Estado que le había hecho el general Tomás Cipriano de Mosquera.

²⁴*Ibid.*, 245.

²⁵República de Honduras. *Código de Instrucción Pública*. Tegucigalpa. Tipografía Nacional. 1882.

²⁶Sáenz Carbonell, Jorge Francisco. *Historia del Derecho Hondureño*. San José de Costa Rica. Instituto María de Peralta. 2015. 42.

²⁷Pastor, Rodolfo. *Historia Mínima de Centroamérica*. México. El Colegio de México. 2016. 283.

Por nuestro último libro publicado²⁸, sabemos que Mariano Ospina Pérez era abogado, que había estudiado en el Colegio Mayor de San Bartolomé y fue profesor de Ciencia Administrativa en Antioquia, y como Secretario de Gobierno de Pedro Alcántara Herrán, hizo la reforma educativa que varió el pénsum de Derecho, introduciendo la asignatura de Derecho Administrativo en el país.

En Guatemala hasta donde se sabe fue profesor de Derecho de Gentes y de Economía Política²⁹. No resulta aventurado pensar que, mediante esta última materia, Ospina Rodríguez diera lineamientos de Derecho Administrativo, y que estos fueran conocidos por el presidente Marco Aurelio Soto, y que con ellos creara la materia en Honduras.

Tenemos entonces que el origen del Derecho de la Administración Pública hondureño es liberal, y se entiende claramente como una forma sofisticada de control sobre el poder, y como hemos visto encaja dentro del mismo fenómeno de Guatemala.

El plan de estudios de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencia Política de la Universidad Central incluía en el Tercer Curso el Derecho Administrativo, mirémoslo:

Derecho Civil, libro cuarto del Código: lección diaria; Derecho Práctico: lección alternativa; Derecho Internacional Público: lección alternativa; Derecho Administrativo: lección diaria³⁰.

Lo que se puede colegir de la lectura de este Código es que la clase de Derecho Administrativo era intensiva, pues se impartía diariamente durante todo el Tercer Curso.

Debemos anotar que bajo la Constitución de 1880 no existía en Honduras ningún tipo de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues el único Tribunal de Justicia que estaba era la Corte Suprema de Justicia, la que estaba integrada por magistrados elegidos por el poder legislativo y por un período de cuatro años, y como era de suponerse estaba a la cabeza del poder judicial³¹.

Es decir, el Derecho Administrativo en Honduras nace antes de que se instaurara la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Esta última aparece en la Constitución de 1965 que ordenó su implementación, pero no tuvo ninguna eficacia, y luego en la nueva Carta de 1982 se estipuló en el artículo 318 la creación de “la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

²⁸Malagón Pinzón, Miguel. *Historia de la Formación y la Enseñanza de la Ciencia Administrativa y del Derecho Administrativo*. Op. cit., p.

²⁹Gómez Barrientos, Estanislao. *Don Mariano Ospina y su Época*. Medellín. Imprenta de Gaceta Antioqueña. 1915. 555

³⁰República de Honduras. *Código de Instrucción Pública*. Op. cit., 50.

³¹Sáenz Carbonell, Jorge Francisco. *Historia del Derecho Hondureño*. Op. cit., 43.

La ley establecerá la competencia de los Tribunales de la materia, así como su organización y funcionamiento”³².

Y fue finalmente en 1988, el 1º de julio, cuando entró a regir la ley que le dio desarrollo a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Esta viene a conformar una Jurisdicción más dentro de la órbita de la Corte Suprema de Justicia, quien es la que conoce en última instancia, es decir en Casación, los casos que vienen de los inferiores, de las Cortes de Apelación³³.

En cuanto al primer autor de Derecho Administrativo hallamos que es el del catedrático, jurista y político Enrique Flores Valeriano, quien fue Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, exministro de Estado y era un reconocido miembro del partido liberal hondureño. Este doctrinante se especializó en temas de derecho público, principalmente en Tributario, desde la licenciatura, pues realizó su tesis acerca de “La Doble Imposición”³⁴ en 1962 y en Administrativo de la que hay que resaltar su célebre obra *Derecho Administrativo*³⁵, publicada en 1980 antes del comienzo efectivo de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

IV. NICARAGUA

La evolución del Derecho Administrativo en este otro país centroamericano ha estado marcada por los mismos influjos de los países hispanoamericanos. Y estos, como es bien sabido, son el de Estados Unidos, con su revolución de 1776 y con la Constitución de Filadelfia de 1787; la impronta de la revolución francesa; y la huella española, con el modelo de la Ciencia de la Policía, en la Colonia, lo que configuró para esta parte del orbe el Absolutismo³⁶.

El profesor Francisco José Contreras, en su libro *Una Defensa del Liberalismo Conservador*, argumenta una hipótesis que vale la pena mencionar, porque explica mucho de la realidad de lo que es Estados Unidos hoy. Y es que en este país existe lo que se denomina un liberalismo conservador, porque allí: “Los principios de los padres fundadores son una equilibrada síntesis de liberalismo, cristianismo y republicanismo. El liberalismo conservador quedó en cierto modo incorporado al ADN

³²Orellana, Edmundo. El Derecho Administrativo en Honduras. En: *Derecho Administrativo. México, Centroamérica y República Dominicana*. Managua. INEJ. 2018. 111.

³³*Ibíd.* 112.

³⁴Flores Valeriano, Enrique. La “Doble Imposición”. Tesis de Licenciatura. Tegucigalpa. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. 1962.

³⁵Flores Valeriano, Enrique. *Derecho Administrativo*. Tegucigalpa. Universidad Nacional Autónoma. 1980.

³⁶Malagón Pinzón, Miguel. *Vivir en Policía, Op. cit.*, 17-52 y 175-294.

norteamericano”³⁷. Esto, entre otras cosas, nos ayuda a comprender la fuerza del pensamiento religioso en América del Norte, y que este ciegamente apoye a Donald Trump.

Y Nicaragua, junto con Cuba, Puerto Rico y Panamá, son los países en los que mayor presencia militar ha tenido Estados Unidos en América Latina. Circunstancia esta que nos lleva a argumentar el peso que esta tradición jurídico-política ha tenido en el conservatismo en nuestro subcontinente.

Nicaragua tuvo bajo la dominación española un acento feudal y oligárquico. En efecto, lo que hoy es Centroamérica en la Colonia estuvo marcada por un profundo dejo medieval que se traducía en la existencia de numerosos señoríos³⁸, que no eran nada distinto de unas encomiendas dadas a militares, mejor conocidos como conquistadores, y a diversos españoles recién llegados al nuevo mundo.

Esta realidad colonial subsistió desde el punto de vista económico en el siglo XIX, pues se continuó con la exportación de materias primas, circunstancia que creó unas “unidades económicas sin una red territorial e institucional que cohesionara y que otorgara identidades a los nuevos espacios sociales y políticos a nivel local y regional, llevando a la generación de territorios aislados entre sí”³⁹.

Este rezago colonial, en lo económico, se mixtura con el pensamiento liberal, y da como resultado la Constitución Federal de Centroamérica de 1824, la que tenía trasplantes del iluminismo francés y del liberalismo conservador norteamericano, de tal suerte, que allí encontraremos a la religión católica como la oficial del Estado, el principio de división de poderes, el principio de legalidad⁴⁰, el régimen presidencial, un poder legislativo encabeza un Congreso, una Corte Suprema, unas libertades públicas, y un régimen federal de organización del territorio⁴¹.

Más adelante, en 1838, Nicaragua se separa de la Federación Centroamericana y se da su primera Constitución. Esta mantiene los mismos lineamientos e influencias de la de 1826. Posteriormente en 1858 se promulga un nuevo texto, que va a tener una vigencia de 35 años, en este período el país estará imbuido de la ideología liberal-conservadora, cuya mejor expresión es el reconocimiento del catolicismo como religión oficial y la institución del voto censitario en el artículo 8vo. de esta Carta, que prescribía que solo votaban los hombres propietarios.

³⁷Contreras, Francisco José. *Una defensa del liberalismo conservador*. Bogotá. Unión Editorial Colombia. 2018. 18.

³⁸Navarro Medal, Karlos. *Derecho Administrativo Nicaragüense*. México. Editorial Porrúa. 2011. 1.

³⁹Navarro Medal, Karlos. Los orígenes del derecho administrativo Nicaragüense. En: *Ensayos de Derecho Administrativo*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2016. 48.

⁴⁰*Ibid.*, 49.

⁴¹Constitución de la República Federal Centroamericana de 1824. En: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1541/9.pdf>. Consultada el 20 de Agosto de 2023.

En vigencia del Código Político de 1858, aparece el derecho administrativo en 1873, en el gobierno del conservador Vicente Cuadra. Empresario este que por sus férreas convicciones religiosas decretó, entre otras cosas, la apertura del país a la entrada de la comunidad de los jesuitas que había sido expulsada de otros países como Guatemala.

El presidente expidió el Acuerdo del 5 de noviembre de 1873 en el que se preceptuaba que se tenían que implementar en el Colegio de León unas materias nuevas para completar la formación jurídica, por esto en el artículo 1ero. se incluían estas asignaturas: “Derecho civil, Canónico, Natural, de Gentes, Público, Administrativo, Mercantil, de Minería, Militar, Medicina legal i oratoria del foro”⁴².

Este clausuro, el más significativo del país, venía de haber sido clausurado por el presidente Fernando Guzmán, mandatario anterior a Cuadra, por haber apoyado una revuelta en contra de su gobierno⁴³, y la reapertura se dio con asignaturas novedosas como la de Derecho Administrativo.

Posteriormente en 1893, Nicaragua asume el liberalismo más puro, o si se quiere más radical de la mano del general José Santos Zelaya, militar que había estudiado en Europa, en Francia y Bélgica⁴⁴, en donde se nutrió de la filosofía del positivismo. Al volver al país, ingresa a la Policía Nacional en 1875. Este político reformó la Constitución nacional en 1894 y en ella se abolió la preeminencia de la religión católica, se produjo la separación entre Iglesia y Estado, se instituyó la educación pública y laica y se instituyeron algunas libertades públicas. Este texto constitucional es conocido como “La Libérrima”, por el espíritu del que nació.

El autor Flavio Escorcia señala que el derecho administrativo surge a fines del siglo XIX, concretamente en este año de 1893⁴⁵, como consecuencia de las reformas liberales implementadas por Zelaya. Disentimos de este importante doctrinante pues como hemos mostrado el derecho de la Administración ya tenía 20 años de estarse enseñando cuando llega el liberalismo al sistema educativo. Probablemente esta hipótesis nace de la formación de Zelaya en Europa, de su ideario liberal, y de que había entablado amistad en la década de 1870, cuando se exilió en Guatemala,

⁴²República de Nicaragua. Asamblea Legislativa. En: legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/xpNormaJuridica.xsp?documentId=98C57366AA22D7AC062581B100542D3D&action=openDocument. Consultada el 17 de agosto de 2023.

⁴³Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad autónoma de Nicaragua, León. En: legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/xpNormaJuridica.xsp?documentId=98C57366AA22D7AC062581B100542D3D&action=openDocument. Consultada el 17 de agosto de 2023.

⁴⁴Biografía de José Santos Zelaya. En: <https://www.mcnbiografias.com/app-bio/do/show?key=zelaya-jose-santos>. Consultada el 21 de Agosto de 2023.

⁴⁵Escorcia, Flavio Jorge. Derecho Administrativo. León, Nicaragua. Editorial Universitaria. 2009. Citado por: Dinarte Marin, Ana Christian y Osorio Olivares, Isaritz Yusette. Sistema de Contrataciones del Sector Público en Nicaragua. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua. UNAN-LEON. 2015. p. 6. En: <https://repositorio.unan.edu.ni/9677/1/7768.pdf>. Consultada 20 de agosto de 2023.

con el presidente Justo Rufino Barrios, que como mostramos un poco más arriba fue quien implementó el derecho administrativo en ese país. El general Zelaya permanece en el poder hasta 1909, fecha en la que es depuesto porque quería restablecer a la fuerza la Federación Centroamericana.

Dando un salto temporal, que es necesario hacer para llegar al primer autor de derecho administrativo nicaragüense Ildefonso Palma Martínez, este prolífico autor en 1947 publicó su texto *Derecho Administrativo* (Teórico y Positivo). En la presentación de su texto el autor esgrime que esta obra: “es una modesta contribución al estudio de esta importante materia que por hoy ha carecido de un texto nacional”⁴⁶.

Antes de que este libro apareciera vemos los vasos comunicantes de los textos de habla castellana, pues los estudiantes de la Universidad Autónoma de León estudiaban por los textos del español José Gascón y Marín, del argentino Daniel Antokoletz y del mexicano Gabino Fraga. Pero los futuros abogados hacían una crítica demoledora a la enseñanza del Derecho Administrativo en Nicaragua, y es que las clases no “coordinaban los principios con la práctica vernácula”⁴⁷.

Esta situación lleva a que Palma Martínez planteara que su propósito al escribir el libro era “explorar en nuestro propio campo de acción para hacer el debido cotejo de las teorías con las prácticas administrativas y así poder corregir errores inveterados, confirmar lo bueno que poseamos e innovar en lo que fuere factible, todo con el propósito de realizar obras de acuerdo con la índole y con el destino de nuestra nacionalidad”⁴⁸.

Nuestro autor plantea la náusea existencial que le generó la inexistente doctrina nicaragüense del Derecho Administrativo, que lo obligó a “aprender en la obra extranjera”⁴⁹.

Esta circunstancia de la poca preocupación por el derecho de la Administración es palpable hoy, pues el estudio del derecho administrativo no ha sido muy fuerte y adolece de una serie de vacíos significativos, como bien lo sostiene el profesor Flavio Escorcia:

El “derecho administrativo ha venido siendo hasta hoy una rama del derecho abandonada por el jurista y no muy agradable para el estudiante. La causa parece ser la casi nula oportunidad que, como estudiantes de leyes, tienen para practicar o ejercitar los conocimientos del derecho administrativo. Quizás el ambiente político de nuestra sociedad y el actuar mismo de la propia administración pública desaniman también al estudiante y al jurista, encontrando al derecho administrativo como un conjunto de conocimientos simplemente

⁴⁶Palma Martínez, Ildefonso. *Derecho Administrativo* (Teórico y Positivo). Managua. Editorial Nuevos Horizontes. 1947. Citado por: NAVARRO MEDAL, Karlos. *Los Orígenes del Derecho Administrativo Nicaragüense. Op. cit.*, 61.

⁴⁷Idem.

⁴⁸*Ibid.*, 62.

⁴⁹Idem.

teóricos a los que no se les tiene muy en cuenta por el poder público. Ello es posible que les haga pensar que las posibilidades para ejercer el derecho administrativo son remotas, a menos que trabajen en la administración pública y aun así entienden que es posible que no encuentren afinidad entre lo que se les ha enseñado y la forma cómo más tarde deberán adoptar sus decisiones”⁵⁰.

La excepción a este estado lamentable del Derecho Administrativo son los escritos del profesor Karlos Navarro Medal, tantas veces citados en estas pocas páginas.

Finalmente, en cuanto al tema de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, esta fue organizada por la Constitución de 1974, en ella se anotaba que se instauraría un Tribunal Contencioso-Administrativo, y que la Corte Suprema conocería acerca de los recursos que se interpusieran contra las decisiones de este órgano recién creado. Pero nunca se desarrollaron estas disposiciones, ni nunca se profirió una ley desarrollando la materia⁵¹.

Posteriormente en la Constitución Sandinista de 1987 este tópico no se tocó, y solo fue hasta el año de 1993, en el que, por acuerdo entre el gobierno del momento, el de Violeta Barrios de Chamorro, con la oposición, los sandinistas, se pactó el tema del Contencioso-Administrativo. Este se concretó en la Ley 192 de 1995, en la que se creó la Jurisdicción Contenciosa, pero no como un Tribunal independiente, sino como una sala más de la Corte Suprema⁵².

Hasta el año 2000 no se expidió ninguna norma que reglamentara el procedimiento contencioso-administrativo, y ese año por la Ley 350 se reguló la materia, pero esta disposición fue declarada parcialmente inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia⁵³.

Por ello hoy en Nicaragua el Contencioso-Administrativo existe, pero solo para demandar los actos administrativos generales, y para resolver los conflictos entre las distintas Administraciones Públicas⁵⁴.

⁵⁰Escorcia, Flavio Jorge. *Derecho Administrativo*. León, Nicaragua. Editorial Universitaria. 2002. 31. Citado por: Navarro Medal, Karlos. *El Derecho Administrativo en Nicaragua*, *Op. cit.*, 175.

⁵¹Navarro Medal, Karlos. *Los Orígenes del Derecho Administrativo Nicaragüense*, *Op. cit.*, 62

⁵²Navarro Medal, Karlos. *El Derecho Administrativo en Nicaragua*. *Op. cit.*, 180.

⁵³Pereira Carballo, Alexander Antonio. *El Contencioso Administrativo en Nicaragua y El Criterio Judicial Para Casos Concretos*. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua. UNAN-LEON. 2015. p. 25. En: <http://riul.unanleon.edu.ni:8080/jspui/bitstream/123456789/4120/1/230136.pdf>. Consultada el 21 de Agosto de 2021.

⁵⁴*Ibid.*, 26.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Biografía de José Santos Zelaya. En: <https://www.mcnbiografias.com/app-bio/do/show?key=zelaya-jose-santos>.
- Calderón, Hugo Haroldo. *Derecho Administrativo Guatemalteco*. México. Editorial Porrúa. 2004.
- Constitución de la República Federal Centroamericana de 1824. En: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1541/9.pdf>.
- Contreras, Francisco José. *Una defensa del liberalismo conservador*. Bogotá. Unión Editorial Colombia. 2018. p. 18.
- Díaz, Elías. Estado de Derecho. En: *Filosofía Política II. Teoría del Estado*. Madrid. Editorial Trotta. 1996.
- Dinarte Marin, Ana Christian y Osorio Olivares, Isaritz Yussette. Sistema de Contrataciones del Sector Público en Nicaragua. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua. UNAN-LEON. 2015. p. 6. En: <https://repositorio.unan.edu.ni/9677/1/7768.pdf>.
- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad autónoma de Nicaragua, León. En: legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/xpNormaJuridica.xsp?documentId=98C57366AA22D7AC062581B100542D3D&action=openDocument.
- Flores Valeriano, Enrique. *Derecho Administrativo*. Tegucigalpa. Universidad Nacional Autónoma. 1980
- Flores Valeriano, Enrique. La Doble Imposición. Tesis de Licenciatura. Tegucigalpa. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. 1962.
- Gómez Barrientos, Estanislao. *Don Mariano Ospina y su Época*. Medellín. Imprenta de Gaceta Antioqueña. 1915.
- González Saravia, Antonio. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Guatemala. Tipografía el Progreso. 1882.
- Guerrero Orozco, Omar. *Estudio Introductorio a los Elementos de Ciencia Administrativa de Florentino González*. Bogotá. ESAP. 1993.
- Justino Barrios fue llamado Reformador. *Diario Prensa Libre*. 15 de Julio de 2015. En: <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/nace-el-reformador/>.
- Ley de Instrucción Pública decretada en 7 de abril de 1877. p. 5. En: <https://archive.org/stream/leydeinstruccion00guat#page/n0/mode/2up>.
- Ley Orgánica y Reglamentaria de Instrucción Pública decretada en 13 de diciembre de 1879. Guatemala. 1880. Establecimiento Tipográfico de "El Progreso".
- Ley Orgánica y Reglamentaria de Instrucción Pública. Guatemala. Tipografía Nacional. 1912.
- Malagón Pinzón, Miguel. *Historia de la Formación y la Enseñanza de la Ciencia Administrativa y del Derecho Administrativo en Colombia (1826-1939)*. Bogotá. Universidad de los Andes. 2019.
- Malagón Pinzón, Miguel. *Vivir en Policía*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2007.
- Mayora Alvarado, Eduardo. El Control Jurisdiccional de la Legalidad. Tesis de Doctorado en Derecho. Universidad Autónoma de Barcelona. p. 35. En: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5224/ema1de1.pdf;jsessionid=C8F957892C36DD58A69203D6DF8FE117?sequence=1>.
- Navarro Medal, Karlos. *Derecho Administrativo Nicaragüense*. México. Editorial Porrúa. 2011.

- Navarro Medal, Karlos. Los orígenes del derecho administrativo nicaragüense. En: *Ensayos de Derecho Administrativo*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2016.
- Orellana, Edmundo. El Derecho Administrativo en Honduras. En: *Derecho Administrativo*. México, Centroamérica y República Dominicana. Managua. INEJ. 2018.
- Pastor, Rodolfo. *Historia Mínima de Centroamérica*. México. El Colegio de México. 2016.
- Pereira Carballo, Alexander Antonio. EL Contencioso Administrativo en Nicaragua y EL Criterio Judicial Para Casos Concretos. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua. UNAN-LEÓN. 2015. p. 25. En: <http://riul.unanleon.edu.ni:8080/jspui/bitstream/123456789/4120/1/230136.pdf>.
- Reforma Liberal: Batalla de Poderes. Diario Prensa Libre. 30 de Junio de 2016. En: <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/reforma-liberal-en-guatemala-1871/>.
- República de Honduras. *Código de Instrucción Pública*. Tegucigalpa. Tipografía Nacional. 1882.
- República de Nicaragua. Asamblea Legislativa. En: legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/xpNormaJuridica.xsp?documentId=98C57366AA22D7AC062581B100542D3D&action=openDocument.
- Sáenz Carbonell, Jorge Francisco. *Historia del Derecho Hondureño*. San José de Costa Rica. Instituto María de peralta. 2015.
- Valencia Villa, Hernando. *Cartas de Batalla*. Bogotá. Editorial Panamericana. 2010.