



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Expediente No. 0012-0005-10 CA

SENTENCIA No. 03

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Managua, cinco de julio del año dos mil doce. Las doce y cuarenta y cinco minutos de la tarde.-

VISTOS,

RESULTA:

I,

Mediante escrito de Demanda Contencioso Administrativa presentada ante Secretaría de la Sala de lo Contencioso Administrativo a las once y treinta y siete minutos de la mañana, del día diecisiete de mayo del año dos mil diez, compareció la Licenciada **ANABELL DEL LOURDES RUÍZ COREA**, mayor de edad, soltera, Abogada y Notario Público, del domicilio del departamento de León y de tránsito por esta ciudad, quien actúa en su calidad de Apoderada General Judicial de la Universidad de Ciencias Comerciales (UCC), Campus Managua, exponiendo lo siguiente: *"Que en fecha veintiocho de septiembre del años dos mil nueve, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), notificó la finalización de la fiscalización que se realizaba a la Universidad de Ciencias Comerciales (UCC), Campus Managua, por el período del mes de agosto del año dos mil ocho a enero del año dos mil nueve, con el fin de verificar si la UCC cumplía con sus responsabilidades ante el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS); que el día seis de octubre del año dos mil nueve, se llevó a cabo una sesión de evaluación de resultados de la fiscalización practicada a la UCC Managua, en donde se le dio a conocer que habían ciento cuarenta y un (141) docentes horarios en planilla, los cuales no fueron reportados y que debían de ser ingresados al INSS; que existían diferencias de salarios de treinta y cuatro trabajadores en el mes de diciembre del año dos mil ocho y que por tanto se había hecho un ajuste de hasta seiscientos cinco mil seiscientos setenta y cuatro córdobas con ochenta y cuatro centavos de córdobas (C\$ 605,664.84) en concepto de cotizaciones y la cantidad de sesenta y dos mil sesenta y siete córdobas con cuarenta y ocho centavos de córdobas (C\$ 62,067.48) en concepto de multa, lo cual suman un total de seiscientos sesenta y siete mil setecientos cuarenta y dos córdobas con treinta y dos centavos de córdobas (C\$ 667,742.32). El veinte y tres de octubre del año dos mil nueve, por la inconformidad de la resolución del INSS, el demandante interpuso **Recurso de Revisión** ante la Dirección de Afiliación y Fiscalización del INSS y ésta en fecha veintiocho de octubre del año dos mil nueve, declaró **No Ha Lugar** el Recurso de Revisión; el día dos de noviembre del dos mil nueve, el demandante interpuso **Recurso de Apelación** ante el Presidente Ejecutivo del INSS, el cual fue resuelto **No Ha Lugar** con fecha del veintitrés de diciembre del año dos mil nueve; el dieciocho de enero del año dos mil diez, el demandante interpuso **Recurso de Revisión** para que conociera del caso el Consejo Directivo del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, el cual no fue resuelto en tiempo y forma conforme lo que establece el artículo 43 de Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo; **el uno de marzo del año dos mil diez, el demandante presentó escrito formal de denuncia por falta de pronunciamiento**, agotándose la vía administrativa y operando con ello el Silencio Administrativo, según lo que establece el artículo 46 de la Ley 350, Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; pide que se tenga como ejercida la acción contenciosa administrativa y se declare con lugar el Silencio*

Administrativo Positivo a favor de la Universidad de Ciencias Comerciales, Campus Managua. La demandante señaló casa para oír notificaciones y presentó el escrito en original, con sus copias correspondientes. Esta **Superioridad Jurisdiccional** dictó Sentencia No. 06, de las diez y cincuenta y ocho minutos de la mañana, del día diecinueve de agosto del año dos mil diez, en donde resolvió desestimar la demanda No. 0012-0005-10CA por ser notoriamente Extemporánea. En escrito de las doce y cuarenta minutos de la tarde, del día treinta de agosto del año dos mil diez, la Licenciada **ANABELL del LOURDES RUIZ COREA**, en su calidad ya referida, solicitó Reposición de la Sentencia dictada a las diez y cincuentaiocho minutos de la mañana, del día diecinueve de agosto del año dos mil diez, en donde se declaró Inadmisible la demanda Contencioso Administrativa por ser extemporánea según lo establece el artículo 48 inciso 1 de la Ley No. 350, Ley de la Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

CONSIDERANDO:

I.

Como liminal, no podemos dejar de hacer una breve relación respecto al origen y definición de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tanto en la doctrina como en nuestro Marco Jurídico. El ciudadano a diario se enfrenta con el Poder primariamente en cuanto poder administrativo, como decían los clásicos del siglo XIX, le acompaña desde la cuna a la sepultura. Así, la idea de someter el Poder sistemáticamente a un juicio en el que cualquier ciudadano pueda exigirle cumplidamente justificaciones de su comportamiento ante el Derecho es una idea que surge de la Revolución Francesa, producto de los grandes dogmas revolucionarios. Las razones, que determinan el surgimiento de la Justicia Administrativa, son: **En primer lugar**, el Principio de Legalidad, en virtud del cual no se aceptan ya poderes personales, todo el poder es de la Ley, toda la autoridad que puede ejercitarse es la propia de la Ley; sólo en "nombre de la Ley"; y **en segundo lugar**, el principio de la libertad como una garantía jurídica. No obstante, una vez que los revolucionarios tienen el Poder Político no aceptan llanamente la posibilidad de que los jueces, que para ello se identifican todavía con la clase conservadora, pudiesen mediatizar sus propias decisiones; es en este contexto como se formula la *LEY DE SEPARACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA, LA FAMOSA LEY DE 16-24 DE AGOSTO DE 1790*, donde se proclama la separación radical entre la Administración y la Justicia, entendida en el sentido de que los Tribunales no podrían, literalmente, porque es muy expresiva la frase, molestar de la manera que fuese las operaciones de los cuerpos administrativos (troublers de quelque manière que ce soit les operations des corps administratifs), ni citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones; encontrándose el ideario de legalidad, libertad y garantía jurídica, con un obstáculo impensado: El Principio de la Separación entre la Administración y la Justicia, separación concebida como una exención judicial, una exención rotunda, radical, absoluta, de los poderes administrativos. Sin embargo, resulta que es justamente esta idea de la exención judicial de la administración la que va determinar la suerte entera de lo que hoy llamamos lo Contencioso Administrativo, dado que el Régimen de lo Contencioso Administrativo comienza originándose como un control interno de la Administración sobre su propio aparato. No ya los Tribunales, sino la propia administración, mediante órganos especiales, será quien enjuicie el comportamiento de los administradores. Tiene para ello la Administración un interés directo: La reducción a la legalidad formal de todo el actuar del magno aparato de la Administración, una experiencia inédita en la historia política del hombre, fue posible porque la Ley es de suyo una técnica de racionalizar una organización colectiva. Al interés de los particulares de que los funcionarios no excediesen la Ley, se unió así el de la propia Administración en sus órganos o directores, a quienes interesaba lo mismo para poder mantener en orden su propio aparato, excluyendo iniciativa personales. Es por ello que un hecho comprobable del Recurso Contencioso Administrativo corre pareja, con la historia de la centralización, este sistema es un sistema de autocontrol; no podían ya ejercerlo los jueces en virtud del dogma de la separación. Lo ejerce la propia



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Expediente No. 0012-0005-10 CA

Administración, y respecto de este control montado por la Administración en su propio interés, los particulares coadyuvan. Hoy ya el Recurso Contencioso – Administrativo no es un recurso montado desde dentro de la propia Administración y en su propio interés, sino que es un heterocontrol, un control arbitrado por auténticos jueces, un control jurisdiccional pura y simplemente, y, por consiguiente, en interés de los demandantes. (García de Enterría, Eduardo. La Lucha Contra las Inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo, Ed. Civitas, reimpresión Madrid 1995, pág. 12 y sig.).- Actualmente podemos definir tres grandes sistemas de organización de la Jurisdicción Contencioso Administrativo: **1.- El Sistema Administrativo o Francés**, que concede la competencia a la propia Administración Pública o (Le Conseil d'Etat); **2.- El Sistema Judicial o Inglés**, que concede la competencia a los Tribunales Comunes; **3.- El Sistema de Tribunales Especiales o Alemán**, que le concede la competencia a Tribunales Especiales, integrados por técnicos en la materia que son ajenos a la Administración y al Poder Judicial. **El nuestro, con la Ley No. 350, Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se concibió como un Sistema Judicial o Inglés, esto es desconcentrado o difuso. (Sentencia No. 1 CA, de las 10:00am, del 28 de agosto del 2009).**

II.

En cuanto a la definición, el profesor de Derecho Administrativo, **Enrique Rojas Franco** expresa que: *"El litigio contencioso-administrativo es la petición que dirige un sujeto de derecho, privado o público, a un órgano jurisdiccional, con el objeto de anular un acto o disposición administrativa, y si fuere del acto, también obtener reparación de un daño (moral o físico), o que se restablezca una situación jurídica subjetiva, originada en una acción administrativa ilegítima o legítima. Debe sobreentenderse que el petente obtendrá un acto jurisdiccional positivo o negativo, rápido, sin denegación de justicia y en estricta conformidad con el ordenamiento jurídico... El Contencioso administrativo llena pues una función de protección de los Administrados contra la Administración"* (Rojas Franco, José Enrique. La Jurisdicción Contencioso Administrativa de Costa Rica, Tomo I, 1era edición, San José, Costa Rica, 1995, págs. 75 y 77). El maestro **Gabino Fraga**, distingue dos ángulos del Contencioso Administrativo, uno formal y otro material; desde el punto de vista formal, el Contencioso Administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son Tribunales Especiales llamados Tribunales Administrativos. Desde el punto de vista material, existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de ésta última (Gabino, Fraga, Derecho Administrativo, 20ª, Ed., Porrúa, México, 1980, pp. 443 y 444). El Administrativista **Allan R. Brewer – Carias**, refiriéndose al Control de la Administración, señala que: *"La existencia de la jurisdicción contencioso – administrativa radica en la necesidad de una jurisdicción especial para controlar a la Administración y a la actividad administrativa... Por ello se habla de jurisdicción contencioso – administrativa. Por tanto, en principio, no es posible obtener un pronunciamiento de esta jurisdicción especial cuando las partes en la relación jurídico – procesal son ambas particulares. Siempre, en la relación jurídico – procesal – administrativa, debe estar presente la Administración y su actividad, o un particular actuando en ejercicio del Poder Público o como autoridad ... La Jurisdicción Contencioso – Administrativa, como contralora de la legitimidad de la actividad administrativa, hemos señalado, no sólo abarca el control*

de los actos administrativos, sino de los actos materiales, hechos jurídicos y relaciones jurídico – administrativas que atenten contra el orden jurídico y que lesionen situaciones jurídicas objetivas o subjetivas. Por ello, de acuerdo a la Constitución, los órganos de la jurisdicción contencioso – administrativa son competentes para condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados por la responsabilidad contractual o extracontractual de la Administración y para disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa” (Instituciones Políticas y Constitucionales, Tomo VII, 3era edición, Caracas, Venezuela, 1997, pág. 24 - 39). El doctor **Manuel Ossorio y Florit** en su obra refiere que se denomina **Jurisdicción Contencioso Administrativa** a la función jurisdiccional que, según explica Bielsa, tiene por objeto resolver los conflictos, litigios o contiendas que surgen por virtud de la acción administrativa y que se suscitan entre la Administración Pública y los administrados o entre entidades administrativas; y **Juicio Contencioso Administrativo**: Aquél en que uno de los litigantes es la Administración Pública (el Estado, una provincia, municipio o corporación similar) y el otro un particular o una autoridad que reclama contra las resoluciones definitivas de aquella - en otro caso, hay que agotar previamente la llamada vía gubernativa o jerárquica -, que causan estado, dictadas en uso de sus facultades regladas – las discrecionales no son impugnables, salvo manifiesto Abuso de Poder – y que vulneran un derecho o un interés de carácter administrativo, establecido o fundado en la ley, decreto, reglamento u otra disposición preexistente (Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ed. Heliasta S.R.L, Buenos Aires Argentina, 1992, pág. 403 y 409). Finalmente, **Don Antonio Carrillo Flores**, expresa que lo Contencioso Administrativo es distinto de la justicia administrativa propiamente dicha. Lo contencioso tiene un campo más amplio ya que, en estricto sentido, comprende fenómenos que no son exclusivamente jurisdiccionales, sino que surge del simple choque de intereses entre el particular y el gobierno, ... la justicia administrativa no aparece sino hasta que interviene un órgano imparcial distinto a la administración pública, dotado de autonomía jurisdiccional, con capacidad decisoria por encima de las partes, encargado de emitir una sentencia sobre el litigio entre la administración pública y los particulares (Antonio Carrillo Flores, La Justicia Federal y la Administración Pública, 2ª Ed., Porrúa, México, 1973, pp. 141 y 142”) (**Ver al Respecto Sentencia No. 1 CA, de las 10:00am, del 28 de agosto del 2009**).

III,

El presente Recurso de Reposición tiene como objetivo reponer la Sentencia No. 06, dictada a las diez y cincuenta y ocho minutos de la mañana, del día diecinueve de agosto del año dos mil diez, en donde la demanda Contencioso Administrativa presentada por la Licenciada **ANABELL DEL LOURDES RUÍZ COREA**, en su calidad ya referida, en contra de los Miembros del **CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO NICARAGÜENSE DE SEGURIDAD SOCIAL (INSS)**, fue declarada Inadmisibles por ser notoriamente Extemporánea, ya que la demanda fue interpuesta sesenta y seis días después de haber presentado su escrito de denuncia por falta de pronunciamiento de la Administración Pública, la demandante Licenciada **RUÍZ COREA** alega en su escrito de Recurso de Reposición que al dictarse la referida Sentencia No. 06, esta Sala de lo Contencioso Administrativo únicamente tomó en cuenta lo que ordena el artículo 48 de la Ley 350 y no así lo que establecen los artículos 53 inciso 4 y 129 de la referida Ley No. 350, los cuales rezan: “**Arto 48.- Del Plazo para Ejercer la Acción Contencioso-Administrativa en Caso de Omisión, Silencio Administrativo, o Simples Vías de Hecho.** El plazo para ejercer la acción contencioso-administrativa en caso de omisión de atribuciones y obligaciones propias de la administración, silencio administrativo, o simples vías de hecho, precluye a los sesenta días y se computarán así: 1. Cuando se tratara de omisión de atribuciones u obligaciones administrativas, a partir del día siguiente de la denuncia ante la Administración Pública de la omisión en que ésta hubiere incurrido. 2. Cuando se tratara de los casos contemplados en el Artículo 37 de la presente Ley, al día siguiente hábil del vencimiento del plazo



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Expediente No. 0012-0005-10 CA

concedido por dicha disposición. En caso que se tratara de simples vías de hecho, desde que éstas se produjeran. **3.** En caso que se tratara de simples vías de hecho y desde transcurrido el plazo de diez días que señala el artículo 38 de la presente Ley." **Arto 53.- Declaración de Inadmisibilidad de la Demanda.** El Tribunal, de oficio o a petición de parte, declarará inadmisibile la demanda, previo examen del expediente administrativo, cuando conste de modo inequívoco y manifiesto cualesquiera de las circunstancias siguientes: 1)- La falta de jurisdicción. 2)- La incompetencia del Tribunal. 3. Que se trate de actos no susceptibles de impugnación en la vía contencioso-administrativa. **4) - Que haya prescrito la acción.** 5)- Que no hubiere sido agotada la vía administrativa." **Arto. 129.- Prescripción. La acción contencioso-administrativa prescribe a los cinco años, contados a partir del agotamiento de la vía administrativa.**" En un primer momento analizaremos los artículos 48 y 129 de la Ley No. 350, ya que de estos podemos dilucidar lo siguiente: El mencionado artículo 48 LRJCA, otorga un plazo perentorio de sesenta días para interponer la demanda contencioso administrativa ante esta Sala, contrarium sensum a lo que establece el artículo 129 LRJCA, el cual mandata que la acción en la vía contencioso administrativo prescribe en un plazo de cinco años, cosa que para esta Sala resulta completamente ambiguo generando una antinomia de Ley. De previo, **ESTA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, debe de referirse a la Inconstitucionalidad en el Caso Concreto y cuándo procede esta: Sobre la Inconstitucionalidad en el Caso Concreto o Cuestión de Inconstitucionalidad, el Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid, Pablo Pérez Tremps, nos explica: "*El Segundo mecanismo a través del cual puede controlarse la constitucionalidad de las normas con fuerza de ley es la cuestión de inconstitucionalidad, que en cierto sentido aparece como complemento del Recurso de Inconstitucionalidad. Procesalmente, se trata de una cuestión incidental que cualquier órgano jurisdiccional puede someter ante el Tribunal Constitucional respecto de las normas con fuerza de ley y por cualquier posible infracción de la Constitución. Así, se diferencian dos procedimientos distintos, el que se lleva a cabo ante el órgano judicial y en el que surge la duda de constitucionalidad (proceso a quo), y el que se sustancia ante el Tribunal Constitucional, en el que se debate exclusivamente sobre la adecuación o no a la Constitución de la norma cuestionada (proceso ad quem)... La cuestión de inconstitucionalidad puede plantearla cualquier órgano judicial, bien de oficio, bien a instancia de parte... Conviene destacar, asimismo que la LOTC. (Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), establece la posibilidad de que sea el propio Tribunal Constitucional el que suscite cuestiones de inconstitucionalidad, las denominadas <AUTOCUESTIONES> o <CUESTIONES INTERNAS>. Existen dos supuestos legales de Autocuestiones. Por una parte, las Salas del Tribunal Constitucional, al conocer el Recurso de Amparo, si entienden que la lesión de un derecho fundamental procede de una norma con fuerza de ley, deben plantear la cuestión de inconstitucionalidad al Pleno para que en proceso distinto, se pronuncie sobre dicha cuestión.*" (Luis Aguilar de Luque, Pablo Pérez Tremps et al, Veinte Años de Jurisdicción Constitucional en España, Ed. tirant lo blanch, Valencia 2002, pág. 44). Por otra parte el Tribunal Constitucional más antiguo, creador del modelo en el que se inspiran los demás Tribunales instituidos en Europa, el Tribunal Constitucional Austriaco, a iniciativa de Hans Kelsen manifestó: "...previó que el Tribunal podía recurrir de oficio la constitucionalidad de una ley si ésta había de servir de base a una de sus sentencias... Desde su origen, al Tribunal se le ha reconocido la facultad de examinar de Oficio la constitucionalidad de una ley cuando ésta debe servir de base a una de sus decisiones, y tiene dudas sobre su constitucionalidad. Una Ley puede ser la base

de una sentencia del Tribunal, ya sea **inmediata o mediatamente**. **Inmediatamente** si debe aplicarse al caso pendiente ante el Tribunal, con independencia de cuál sea este título: jurisdicción administrativa especial, tribunal de conflictos, tribunal electoral o jurisdicción represiva. **Mediatamente**, cuando la solución del asunto que constituya el objeto inmediato del debate – regularidad de un acto administrativo o de una persona general – depende de la validez de la norma superior sobre la que reposa. Tal es, por ejemplo, el caso de un particular que pretende que un fallo administrativo viola sus derechos constitucionalmente garantizados, porque se ha ejecutado según una ley inconstitucional, o cuando se considera irregular un reglamento por haberse basado en una ley inconstitucional,..." (Louis Favoreu, Los Tribunales Constitucionales, Ed. Ariel, S.A., Barcelona, 1994, pág. 54). **(VER Sentencia de CORTE PLENA No. 69, de la 1:45 p.m. del 23 de septiembre de 2004, Cons. III)**.- En nuestro caso la jurisprudencia es conteste en reiterar que: Nuestro Sistema de Control Constitucional es Mixto (difuso y concentrado), y conforme la Ley No. 260, Ley Orgánica del Poder Judicial, (L.O.P.J.), publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 137 del 23 de julio de 1998, vigente, en su artículo 5, de manera expresa dispone: "*Cuando en un caso sometido para su conocimiento, la Autoridad Judicial considere en su sentencia que una norma, de cuya validez depende el fallo, es contraria a la Constitución Política, debe declarar su inaplicabilidad para el caso concreto. En caso que una de las partes, haya alegado la inconstitucionalidad de una norma, la autoridad judicial deberá pronunciarse necesariamente sobre el punto, acogiendo o rechazando la pretensión. Cuando no hubiere casación y por sentencia firma hubiese sido resuelto un asunto con declaración expresa de inconstitucionalidad de alguna ley, decreto o reglamento, la Autoridad Judicial en su caso, deberá remitir su resolución a la Corte Suprema de Justicia. Si la Corte Suprema de Justicia ratifica esa resolución inconstitucional de la ley, decreto o reglamento, procederá a declarar su inaplicabilidad para todos los casos similares, de conformidad con la Ley de Amparo". De las anteriores disposiciones se desprenden cuatro características a saber: **1.- De Oficio o a petición de parte cualquier Autoridad Judicial (lato sensu) puede declarar la inaplicabilidad de una norma preconstitucional o postconstitucional para el caso concreto;** **2.- No puede declararse inaplicable una norma ajena al caso a resolver, sino sólo aquella norma de cuya validez depende el fallo, esto es que sea imprescindible y determinante para resolver el mismo;** **3.- Cuando una de las partes alegue la inconstitucionalidad de una norma, obligatoriamente el judicial debe pronunciarse acogiendo o rechazando la pretensión;** y **4.- Corresponde de manera indelegable a la Corte Suprema de Justicia ratificar o no la inconstitucionalidad, de manera incidental pues el objeto central es otro; en caso de aceptar la inconstitucionalidad debe declarar su inaplicabilidad para todos los casos similares (VER Sentencia No. 330, de las 1:45 p.m. del 29 de julio de 2009)**. En el presente caso, nos encontramos en los numerales 1 y 2 antes citados, ya que la inconstitucionalidad en el caso concreto se decretara de oficio, en la cual se dejara inaplicable una norma que no está ajena al caso a resolver, esta Inconstitucionalidad en el Caso Concreto tiene como fundamento la contradicción, incertidumbre o antinomia toral que en su aplicación resultan los Artículos 47, 48, y 129 de la Ley de la Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, los que se refieren al plazo para interponer la demanda contencioso administrativa y al plazo para que prescriba la acción en la vía contencioso administrativo, respectivamente. Ahora bien, ESTA SALA es del criterio que si una ley de carácter especial como la es la Ley No. 350, Ley de la Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ley que regula la acción contencioso administrativa en el universo jurídico nicaragüense, la cual concibe a la demanda contencioso administrativa como medio de defensa de los Administrados frente a los actos violatorios principalmente del Principio de Legalidad, del Principio de Interdicción de la Arbitrariedad, del Principio de Seguridad Jurídica, del Silencio Administrativo, del Desvío de Poder o del Quebrantamiento de las Formalidades Esenciales del Acto Administrativo general o particular, cometidos por la Administración Pública, resulta para esta Sala inconcebible que*



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Expediente No. 0012-0005-10 CA

en el articulado de dicha ley especial aún gocen de vigencia y aplicabilidad artículos que entre sí se contradicen y/o resultan ambiguos; originando esto una evidente Violación al Principio de Seguridad Jurídica del que debe gozar la Administración Pública y los Administrados, no quedándole así duda a este Tribunal de la importancia de pronunciarse de oficio ante tal situación. **ESTA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO** para ilustración de las partes debe expresar que el referido Principio de Seguridad Jurídica es de orden constitucional el cual se encuentra establecido en nuestra Constitución Política en su artículo 25 numeral 2) el cual reza: "**Arto. 25 Toda persona tiene derecho:** 1.- A la libertad individual. 2.- A su seguridad. 3.- Al reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídica.", al respecto la doctrina refiere que el Principio de Seguridad Jurídica es: "**La seguridad jurídica es un valor estrechamente ligado a los Estado de Derecho que se concreta en exigencias objetivas de: corrección estructural (formulación adecuada de las normas del ordenamiento jurídico) y corrección funcional (cumplimiento del Derecho por sus destinatarios y especialmente por los órganos encargados de su aplicación). Junto a esa dimensión objetiva la seguridad jurídica se presenta, en su acepción subjetiva encarnada por la certeza del Derecho como la proyección en las situaciones personales de las garantías estructurales y funcionales de la seguridad objetiva.**" Así mismo el jurista López Guerra manifiesta que: "*La Seguridad Jurídica es por los demás un principio que tiene múltiples manifestaciones que se refuerza recíprocamente. Así, el Principio de Seguridad Jurídica vincula incluso al legislador, de tal forma que una regulación legal que cree una inseguridad jurídica insalvable para los destinatarios y aplicadores de la norma puede por ello ser declarada inconstitucional; y aunque lo normal sería que una tal disposición conculcase además otros preceptos constitucionales, basta una vulneración insubsanable del principio de seguridad jurídica para determinar su ilegitimidad.*" (Derecho Constitucional, Volumen I, El Ordenamiento Constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos; Luis López Guerra et al, tirant lo blanch, valencia 1994, pág. 66), así que **ESTA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, debe ser enfática en expresar que todas aquellas personas que de conformidad con el artículo 27 de la Ley No. 350, hagan uso de la acción contencioso administrativa ante esta Sala, estas deberán interponer sus respectivas demandas contencioso administrativo dentro de los plazos que estipulan los artículos 47 y 48 de la Ley de la Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ya que considera esta Autoridad que el artículo 129 de la Ley No. 350 a parte de generar una inseguridad jurídica a los Administrados por el simple hecho de contradecir lo ordenado en los artículos 47 y 48 de la referida Ley No. 350, violenta el Principio de Certeza Jurídica ya que dicho artículo no tiene fundamento de hecho ni derecho, puesto que los Administrados tengan un plazo de cinco años para ejercer la acción contencioso administrativo, esto genera un estado de inseguridad e incertidumbre deplorable para la Administración Pública ya que está estaría ante una amenaza latente de ser demandada en la vía de lo Contencioso Administrativo por un determinado acto hasta por cinco años después de que fuese notificada la resolución, o halla operado Silencio Administrativo Positivo o haya incurrido en Inactividad Administrativa, ya que tal extenso y excesivo plazo otorgado por el legislador, origina que la naturaleza jurídica del acto impugnado en la vía contencioso administrativo se encuentre en un plano incierto, el cual pudo haber sido sujeto a algún cambio de situación jurídica o acto sobrevenido, trayendo consigo que la demanda interpuesta dentro del plazo ordenado por el artículo 129 no tenga razón legal alguna, por lo que **ESTA SALA DE LO CONTENCIOSO**

ADMINISTRATIVO se ve en la obligación de declarar la inaplicabilidad en el caso concreto del artículo 129 de la Ley No. 350, Ley de la Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Disposiciones que se leen: "**Artículo 47.- Plazo para su Ejercicio Frente a Resoluciones Expresas.** *El plazo para ejercer la acción contencioso-administrativa frente a resoluciones expresas será de sesenta días y se contará a partir del día siguiente al de la notificación, cuando el acto impugnado con el que se agotare la vía administrativa se hubiere notificado personalmente o por cédula, o a partir del día en que el interesado hubiere tenido conocimiento de dicha resolución. Cuando quien ejerciere la acción contencioso-administrativa no haya sido parte del procedimiento, ni se le hubiere notificado la resolución, este plazo se contará desde el día siguiente al de la publicación íntegra del acto o de la disposición en cualquier medio de comunicación y en caso de que no hubiere sido publicado, el plazo será de noventa días y se contará a partir de la fecha de su última notificación.* **Artículo 48.- Del Plazo para Ejercer la Acción Contencioso-Administrativa en Caso de Omisión, Silencio Administrativo, o Simples Vías de Hecho.** *El plazo para ejercer la acción contencioso-administrativa en caso de omisión de atribuciones y obligaciones propias de la administración, silencio administrativo, o simples vías de hecho, **precluye** a los sesenta días y se computarán así: **1)** Cuando se tratare de omisión de atribuciones u obligaciones administrativas, a partir del día siguiente de la denuncia ante la Administración Pública de la omisión en que ésta hubiere incurrido. **2)** Cuando se tratare de los casos contemplados en el Artículo 37 de la presente Ley, al día siguiente hábil del vencimiento del plazo concedido por dicha disposición. En caso que se tratare de simples vías de hecho, desde que éstas se produjeren. **3)** En caso que se tratare de simples vías de hecho y desde transcurrido el plazo de diez días que señala el artículo 38 de la presente Ley; y **Artículo 129 "Prescripción.** *La acción contencioso-administrativa prescribe a los cinco años, contados a partir del agotamiento de la vía administrativa.*" Obviamente en el presente caso nos encontramos ante una clara antinomia entre los artículos 47y 48 con el artículo 129 supradicho, entendiendo la Antinomia (Del Griego Anti – Contra; y de Nomos – Ley) como **la contradicción aparente o real entre dos leyes, o entre dos pasajes de una misma LEY** (Ossorio y Florit, Manuel, Diccionarios de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Ed. Heliasta, S.R.L., 1992, Buenos Aires Argentina, p. 58).- En el presente caso dicha Antinomia es producida por el legislador con la redacción del artículo 129 al confundir prescripción con caducidad y el plazo para la acción contencioso administrativo, contradiciendo los artículos 47 y 48 que claramente establecen los plazos para la interposición de la Demanda en la Vía Contencioso Administrativo, siendo de sesenta días y de noventa días excepcionalmente; sin embargo al señalar en el artículo 129 LCA que "**La acción contencioso-administrativa prescribe a los cinco años, contados a partir del agotamiento de la vía administrativa**" se genera dicha antinomia por cuanto la Ley 350, Ley de Regulación de lo Contencioso Administrativo expresamente dispone que los términos, plazos, los proceso y procedimientos son de de Oficio y esto tiene su razón de ser en el carácter tuitivo que el legislador le imprimió a la Ley No. 350, así se dispone en los siguientes artículos: **Artículo 4.- Dirección del Proceso.** La dirección del proceso está confiada al Tribunal, el que la ejercerá de acuerdo con las disposiciones de esta Ley. **Artículo 5.- Impulso Procesal.** Promovido el proceso, el Tribunal tomará las medidas tendentes a evitar su paralización y a adelantar su trámite con la mayor celeridad posible. **Artículo 8.- Orden del Proceso.** El Tribunal a petición de parte o de oficio, tomará todas las medidas necesarias que resulten de la ley o de sus poderes de dirección, para prevenir o sancionar cualquier acción u omisión contrarias al orden o a los principios del debido proceso. **Artículo 10.- Inmediación Procesal.** Tanto las audiencias como las diligencias de prueba que así lo permitan, se realizarán con la participación directa del Tribunal, y no podrá delegarlas so pena de nulidad absoluta, salvo cuando la diligencia deba celebrarse en territorio distinto al de su competencia. **Artículo 11.- Pronta y Eficiente Administración de Justicia.** El Tribunal y sus auxiliares tomarán las medidas necesarias para lograr la más pronta y eficiente administración de la*



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Expediente No. 0012-0005-10 CA

justicia, así como la mayor economía en la realización del proceso. Se prohíbe reabrir causas debidamente fenecidas. **Artículo 12.- Concentración Procesal.** Los actos procesales deberán realizarse sin demora, procurando abreviar los plazos cuando la ley lo permita o por acuerdo entre las partes y debiendo concentrar en un mismo acto las diligencias que sean necesarias y posibles de realizar. Sólo nos queda aclarar que la prescripción de la acción en los contencioso administrativo está regulada conforme el artículo 53 de la Ley No. 350: "**Artículo 53.- Declaración de Inadmisibilidad de la Demanda.** El Tribunal, de oficio o a petición de parte, declarará inadmisibile la demanda, previo examen del expediente administrativo, cuando conste de modo inequívoco y manifiesto cualesquiera de las circunstancias siguientes: 1) La falta de jurisdicción. 2) La incompetencia del Tribunal. 3) Que se trate de actos no susceptibles de impugnación en la vía contencioso-administrativa. **4) Que haya prescrito la acción**". Esto es que la acción no se presente dentro o en el plazo de sesenta o noventa días (Artos. 47 y 48). En cuanto a la **Caducidad** por estar frente a un proceso del todo oficioso y con carácter tuitivo no existe para la Acción, sólo podemos afirmar existe la caducidad para los términos y plazos dentro del procedimiento.

IV,

Ahora bien, **ESTA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, debe de revisar sus decisiones pasadas para resolver casos futuros, y evitar así dictar fallos contradictorias en casos análogos, **por lo que esta Justicia Contencioso Administrativa adopta el criterio de que la ciencia del Derecho viene mostrando un creciente interés por el papel que las decisiones judiciales anteriores tienen en la solución de casos futuros.** Tanto es así que, en el ámbito de los sistemas europeos de Derecho codificado, se ha pasado de hablar de la jurisprudencia de los órganos de casación a los precedentes; de posiciones como "**la jurisprudencia no es fuente de derecho**" a "**hay que tener en cuenta los precedentes**", reconociéndoles de este modo cierta relevancia jurídica de estos. (Soriano Moral Leonor, El Precedente Judicial, Ed. Marcial Pons, Madrid 2002, pág. 15 y 16). En nuestro sistema jurídico de civil law a esta retrospectivita, secuencia o vínculo de precedentes judiciales se le denomina jurisprudencia, en tanto en el sistema anglosajón o doctrina del common law se le denomina "**stare decisis et quita non movere**" que en traducción flexible significa: "**estar a lo decidido y no perturbar, lo que está quieto**". Si bien la jurisprudencia y el stare decisis tienen sus particularidades y marcadas diferencias, no obstante también tienen similitudes como es el hecho de que en ambos casos el precedente bien puede ser horizontal (seguir sus propios precedentes) o vertical (seguir los precedentes del tribunal superior), en ambos el precedente puede cambiar que es lo que se denomina en la doctrina anglosajón "overruling" o derogación judicial. La jurisprudencia y precedente como fuentes de derecho tienen como pilares jurídicos – constitucional: El Principio de Seguridad y de Estabilidad Jurídica, contenido en el artículo 25 inciso 2) Cn., el Derecho de Petición consagrado en el artículo 52 Cn. y el Principio de Legalidad recogido en los artículos 32, 160 y 183 Cn.; desde el punto de vista legal el sustento se encuentra en el Código Procesal Civil en el artículo 443 que se lee: "**Los Jueces y Tribunales no pueden en ningún caso dejar de resolver a las partes sus pretensiones. Cuando a juicio de ello no haya ley que prevea el caso o duden acerca de la aplicación del derecho, observarán las siguientes reglas: 1..., 2.- A falta de esto, se estará a la doctrina legal admitida por la**

jurisprudencia de los tribunales..."; por su parte la Ley Nº 260, Ley Orgánica del Poder Judicial, en su artículo 13, parte conducente que se lee: **"Los Jueces y Magistrados deben resolver de acuerdo a los fallos judiciales precedentes y sólo podrán modificarlos explicando detalladamente las razones que motiven el cambio de interpretación"**. Al respecto, **ESTA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, debe decir que en anteriores sentencias ya ha resultado Demandas Contencioso Administrativo, en donde los Administrados han interpuesto demandas de manera extemporánea y que de conformidad con lo que establece el artículo 48, de la referida Ley No. 350, ESTA SALA ha tenido que declarar su inadmisibilidad por ser interpuesta extemporáneamente (**Ver Sentencia No. 3. CA dictada el día 18 de junio del año 2004, a las 08:30 a.m.**); por lo que invocando la jurisprudencia, el precedente judicial vinculante o **"stare decisis et quia non movere"** no nos queda más que reiterar lo ya sostenido por **ESTA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO** en anteriores sentencias: **"...SE CONSIDERA: I.- Que la Ley 350 "Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo", publicada en La Gaceta, Diario Oficial, del veinticinco y veintiséis de julio del año dos mil, en el Arto. 1, párrafo segundo señala: "La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, 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". En el Arto. 48 de la referida Ley, dice: "El plazo para ejercer la acción contencioso-administrativo en caso de omisión de atribuciones y obligaciones propias de la Administración, silencio administrativo, o simples vías de hecho, precluye a los sesenta días...". En los Artos. 50 y 51 de la citada Ley, se establecen los requisitos formales que debe contener el escrito de demanda, encontrando esta Sala de lo Contencioso Administrativo, que la demandante cumplió con todos y cada uno de ellos. II, Esta Sala observa que la señora **MARIA ASUNCION LOPEZ**, expresa que demanda por la vía contenciosa administrativa al Consejo Municipal de León, representado por el Ingeniero **DENIS PEREZ AYERDIS**, por haber operado el silencio administrativo al haber emitido en sesión extraordinaria del día doce de marzo año dos mil cuatro la Resolución Número CM-León-2004-12-03-04, la que según expresa en el escrito de demanda presentado a las tres la tarde del día veinticinco de mayo del año dos mil cuatro, es extemporánea por cuanto fue dictada a los cincuenta y un día después de haber interpuesto su recurso de apelación ante dicho Consejo. Al hacer el cómputo del plazo establecido para ejercer la acción en caso de silencio administrativo, señalado en el Considerando I, han transcurrido setenta y cuatro días después de haberse emitido la resolución impugnada, no teniendo mas remedio esta Sala que desestimar la presente demanda declarando su inadmisibilidad por extemporánea..." (VER AL RESPECTO SENTENCIA No. 3. CA dictada el día 18 de junio del año 2004, a las 08:30 a.m.), igual criterio a sostenido esta Sala de lo Contencioso Administrativo en las Sentencias: **No. 5** dictada el día 29 de abril del año 2005, a las 08:30 a.m.; **No. 4** dictada el día 07 de agosto del año 2006, a las 08:30 a.m.; **No. 6** dictada el día 06 de octubre del año 2006, a las 08:30 a.m. y **No. 8** dictada el día 26 de agosto del 2010 a las 10:22 a.m. En consecuencia es manifiesto el criterio de esta Superioridad sobre el plazo para interponer las demandas contenciosas administrativas, ratificándose con esto lo expresado en el considerando anterior en el que los artículos 47 y 48 de la Ley No. 350, son los que establecen los plazos que los administrados deben tener como referencia para el ejercicio de la Acción Contencioso Administrativa y no el del mencionado artículo 129.**



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Expediente No. 0012-0005-10 CA

Por lo que hace al segundo aspecto sobre el que versa el Recurso de Reposición interpuesto por la Apoderada General Judicial de la Universidad de Ciencias Comerciales (UCC), Campus Managua, el cual refiere a que **ESTA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, al dictar la Sentencia No. 06, de las diez y cincuenta y ocho minutos de la mañana, del día diecinueve de agosto del año dos mil diez, incumplió con lo que establece el artículo 53 numeral 4) de la mencionada Ley No. 350, el cual reza: "**Declaración de Inadmisibilidad de la Demanda.** El Tribunal, de oficio o a petición de parte, declarará inadmisibile la demanda, previo examen del expediente administrativo, cuando conste de modo inequívoco y manifiestos cualesquiera de las circunstancias siguientes: 1)- La falta de jurisdicción. 2)- La incompetencia del Tribunal. 3)- Que se trate de actos no susceptibles de impugnación en la vía contencioso-administrativa. 4) - **Que haya prescrito la acción.** 5)- Que no hubiere sido agotada la vía administrativa.", esta Superioridad Jurisdiccional debe expresar que efectivamente la inadmisibilidad de la demanda No. 0012-0005-12CA, no se realizó en el momento que establece el artículo 53 numeral 4) de la Ley No. 350, ya que esta Sala considero que con el expediente de la Sala era más que suficiente para poder determinar la extemporaneidad de la demanda presentada por la Licenciada **RUIZ COREA** a las once y treinta y siete minutos de la mañana, del día diecisiete de mayo del año dos mil diez, por lo que resultaba ilógico desgastar procesalmente a las partes de llegar innecesariamente hasta el proceso de la vista del expediente administrativo, cuando ya esta Autoridad había podido determinar que la demanda No. 0012-0005-110CA había sido presentada fuera del plazo de ley, por lo que este Tribunal obrando dentro de lo que ordena el Principio de Pronta y Eficiente Administración de Justicia consagrado en la Ley No. 350, en su artículo 11, el cual reza que el tribunal y sus auxiliares tomaran las medidas necesarias para lograr la más pronta y eficiente administración de justicia, así como la mayor economía en la realización del proceso, es así que esta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en uso exclusivo de sus facultades dictó la Sentencia No. 06, de las diez y cincuenta y ocho minutos de la mañana, del día diecinueve de agosto del año dos mil diez, por ser evidente la extemporaneidad de la demanda referida. Por último esta **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, debe de reiterar para ilustración de las partes lo siguiente: "*... Es con el establecimiento del control jurisdiccional de los actos administrativos, que se dió lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia como lo es el Contencioso – Administrativo, medio o sistema de control jurisdiccional que poseen los particulares en contra de actos irregulares de la Administración Pública, es decir, es la vía por medio de la cual se resolverán los posibles conflictos que surjan entre el actuar de la Administración y los particulares en defensa de sus derechos e intereses, permitiendo así una efectiva Tutela Judicial de los ciudadanos, así como su seguridad jurídica ante el poder o imperium público con que actúa y ejecuta sus actos la Administración*". (**VER AL RESPECTO Sentencias SCA No. 8 de las 10:22 a.m. del 23 de agosto del año 2010, No. 2 de las 11:30 a.m. del 18 de enero del año 2011, No. 3 de las 11:03 a.m. del 25 de enero del año dos mil 2011**). Esta **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO** como garante del Principio de Legalidad, (Artos. 32, 130, 160 y 183 Cn.) no tiene más remedio que declarar sin lugar el Recurso de Reposición presentado por la Licenciada **ANABELL DEL LOURDES RUÍZ COREA**, en su calidad de Apoderada General Judicial de la Universidad de Ciencias Comerciales (UCC), Campus Managua. Por lo que ha llegado al estado de resolver.-

POR TANTO:

Con fundamento en lo anterior y artículos 424, 426 y 436, Pr.; artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y artículos 25; 32, 34 numeral 2, 8 y 10; 52, 130, 131 y 183 de la Constitución Política y demás disposiciones citadas, los suscritos Magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo **RESUELVEN: I.- NO HA LUGAR AL RECURSO DE REPOSICIÓN**, interpuesto por la Licenciada **ANABELL DEL LOURDES RUÍZ COREA**, en su calidad de Apoderada General Judicial de la Universidad de Ciencias Comerciales (UCC), Campus Managua, en contra de la Sentencia No. 06, de las diez y cincuenta y ocho minutos de la mañana, del día diecinueve de agosto del año dos mil diez, de que se ha hecho mérito. **II.-** Ratifíquese la Sentencia No. 06, de las diez y cincuenta y ocho minutos de la mañana, del día diecinueve de agosto del año dos mil diez, emitida por esta Sala de lo Contencioso Administrativo. **III.-** De conformidad con el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se declara la inaplicabilidad en el caso concreto del 129 de la Ley No. 350, Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el cual se lee: "**Artículo 129.- Prescripción. La acción contencioso-administrativa prescribe a los cinco años, contados a partir del agotamiento de la vía administrativa.**"; en consecuencia elévese la presente Sentencia a la Corte en Pleno para su ratificación.- Esta sentencia está escrita en seis hojas de papel bond tamaño legal con membrete de la Corte Suprema de Justicia y Sala de lo Contencioso Administrativo y rubricadas por el Secretario de la Sala.- Cópiese, notifíquese y publíquese.- Manuel Martínez S.- Y. Centeno G.- Rafael Sol C.- J. D. Sirias.- Ante Mí: M. Martínez G.- Secretario. Srio.-