



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Expediente No. 0013-0005-10 CA

**SENTENCIA No. 09**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-** Managua, veinte de septiembre del año dos mil doce. Las once y tres minutos de la tarde.-

**VISTOS,**

**RESULTA:**

**I,**

Mediante escrito de demanda Contenciosa - Administrativa presentada a las once y cuarenta 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 se identifica con Cédula de Identidad Número 281-110276-0017E, actuando en su calidad de Apoderada General Judicial de la Universidad de Ciencias Comerciales (UCC), Campus León, exponiendo en síntesis lo siguiente: *"Que en fecha siete de septiembre del año dos mil nueve, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social INSS, notifico por escrito a la UCC Campus León que había concluido la fiscalización realizada a esa casa de estudios por el período de los meses de mayo a junio del año dos mil nueve y que debía de asistir a una sesión de evaluación de los resultados de la fiscalización efectuada, en un plazo de tres días hábiles, donde se dio a conocer que se realizaría un ajuste a la facturación y corrección de cuenta individual en debito por diferencia de salarios y periodos laborados y no informados hasta por la cantidad de veintiocho mil trescientos setenta y ocho con veinticuatro centavos de córdobas en concepto de cotizaciones y la cantidad de dos mil ochocientos treinta y siete con ochenta y tres centavos de córdobas en concepto de multa, en la misma notificación se dio a conocer que existían dos ex trabajadores que habían recibido sus ingresos y no habían sido reportados al INSS y que el ajuste abarcaba a los profesores horarios que no fueron inscritos al Seguro Social obligatorio. El dieciséis de octubre del dos mil nueve, el demandante no estando conforme con lo resuelto por el INSS interpuso Recurso de Revisión ante la Coordinadora de Afiliación y Fiscalización del departamento de León, en fecha del veintiséis de noviembre del mismo año el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social INSS notificó la resolución del Recurso de Revisión donde ratifica los ajustes aplicados a la Universidad de Ciencias Comerciales UCC, Campus León. El día uno de diciembre del dos mil nueve, la demandante interpuso Recurso de Apelación para que conociera del caso el Presidente Ejecutivo del INSS, el dieciocho de diciembre del dos mil nueve, fue notificada la resolución No. 321/2009, en donde el Presidente Ejecutivo del INSS, desestima y declara no ha lugar el Recurso de Apelación. El dieciocho de enero del dos mil diez, la demandante no estando de conforme con la resolución del Presidente Ejecutivo del INSS, Interpuso Recurso de Revisión, para que el caso fuera del conocimiento del Consejo Directivo del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social INSS, este Consejo Directivo no se pronuncio al respecto, por lo cual la demandante el día uno de marzo del dos mil diez interpuso escrito formal de denuncia por falta de pronunciamiento de la autoridad administrativa, siendo en este caso el Consejo Directivo Instituto Nicaragüense de Seguridad Social INSS, agotándose con ello la vía administrativa y operando así el Silencio Administrativo, según lo que establece el artículo 46 de la Ley 350, Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; la demandante pidió que se tuviera como ejercida la acción contenciosa administrativa y que se declare con lugar el Silencio Administrativo a favor de la Universidad de Ciencias Comerciales, Campus León."* Señaló casa para oír notificaciones y presentó el escrito en original, con

las copias correspondientes. Esta **Superioridad Jurisdiccional** dictó Sentencia No. 08, de las diez y veintidós minutos de la mañana, del día veintiséis de agosto del año dos mil diez, en donde resolvió desestimar la demanda No. 0013-0005-10CA por ser notoriamente Extemporánea. En escrito de las doce y cuarenta y un 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 veintidós minutos de la mañana, del día veintiséis 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 (*troubler de quelque manière que ce soit les opérations 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 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



## CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

### Expediente No. 0013-0005-10 CA

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. 08, dictada a las diez y veintidós minutos de la mañana, del día veintiséis 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 Inadmisible 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. Esta **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, debe de expresar que en caso anterior se resolvió un caso similar al presente, en el que la demandante Licenciada **RUÍZ COREA** alega en su escrito de Recurso de Reposición que al dictarse la Sentencia No. 08 del año 2010, en la que se ordena la extemporaneidad de su demanda, esta Sala únicamente tomó en cuenta lo que mandata 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, por lo tanto invocando la jurisprudencia, el precedente judicial vinculante o **"stare decisis et quieta non movere"** que en su traducción flexible significa: **"estar a lo decidido y no perturbar, lo que está quieto"**, no nos queda más que reiterar lo ya sostenido por esta **SALA** en anterior sentencia, la cual se lee así: *"...los artículos 53 inciso 4 y 129 de la referida Ley No. 350, 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 tratare de omisión de atribuciones u obligaciones administrativas, a*



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Expediente No. 0013-0005-10 CA

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.”

**"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.** "..., así que **ESTA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, debe de 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 administrativo 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... 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...” (VER SENTENCIA No. 03, de las 12:45pm, del día 05 de julio del año 2012).- Para concluir esta SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, en base a las anteriores consideraciones no tiene más remedio que declarar sin lugar el presente Recurso de Reposición interpuesto por la parte demandante. Por lo que se ha llegado al estado de resolver.

**POR TANTO:**

De conformidad con las consideraciones hechas y los artos. 424, 426, 436 Pr.; artículos 1, 4,5, 14, 19 numeral 1; y 48 de la Ley 350, "Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo", Artículo 35 de la Ley No. 260, Ley Orgánica del Poder Judicial; Artículos 32, 130, 131, 160; 183; y 164 numeral 10 y 11 de la Constitución Política y demás consideraciones, 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 León, en contra de la Sentencia No. 08, de las diez y veintidós minutos de la mañana, del día veintiséis de agosto del año dos mil diez, de que se ha hecho mérito. **II.-** Estese a lo ya dicho por esta Sala en la Sentencia No. 03, de las doce y cuarenta y cinco minutos del tarde, del día cinco de julio del año dos mil doce. Esta sentencia está escrita en tres hojas de papel bond de tamaño legal con membrete de la Corte Suprema de Justicia y de la Sala de lo Contencioso Administrativo y rubricada por el Secretario de la referida Sala. Cópiese, Notifíquese y Publíquese. Manuel Martínez S.- Fco. Rosales.- J. D. Sirias.- Ante Mí: M. Martínez G.- Secretario. Srio.-