

18 de marzo de 2004

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad**

Concepto

Interpuesto por el Licenciado Bernabé Rodríguez, en representación de **María de los Santos Rodríguez**, para que se declare nula por ilegal la Resolución No.4 de 4 de febrero de 2003, dictada por el **Consejo Municipal del Distrito de Ocú** y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Concurrimos ante vuestro Despacho, con la finalidad de emitir formal concepto en el Proceso de Nulidad, propuesto por el Licenciado Bernabé Rodríguez, en representación de María de Los Santos Rodríguez contra la Resolución No.4 de 4 de febrero de 2003, proferida por el Consejo Municipal del Distrito de Ocú.

I. Intervención de la Procuraduría de la Administración.

Como es de su conocimiento, en los Procesos de Nulidad la Procuraduría de la Administración interviene en interés de la Ley, tal como lo establece el artículo 5 numeral 3 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

II. Antecedentes.

El Consejo Municipal del Distrito de Ocú recibió la solicitud de compra de un lote de terreno ubicado dentro de sus ejidos municipales, presentada por Eduardo Enrique González.

En el Distrito de Ocú, las adjudicaciones de solares municipales ubicados dentro de ese Distrito se rigen por el

Acuerdo No. 3 de 13 de noviembre de 1990, modificado por el Acuerdo No.13 de 18 de septiembre de 1996.

El artículo 7 del Acuerdo No. 13 de 18 de septiembre de 1996, establece la oportunidad de que se le adjudique el solar al solicitante que compruebe haber construido, para lo cual el Alcalde realizará la inspección correspondiente e informará si el área es adjudicable o no y si la solicitud cumple o no lo dispuesto en los Acuerdos Municipales.

En los artículos 15 al 19 del Acuerdo No.13 de 1996 se señala que la solicitud debe presentarse a través de un formato expedido por la Tesorería y se acompañará de paz y salvo municipal, Certificación de la Tesorería Municipal que indique que el solicitante ha cumplido con la condición de levantar una construcción para habitación o uso comercial, en un período de dos años prorrogable y estar a paz y salvo. Además, se deben adjuntar 3 copias de los planos topográficos del lote solicitado, firmados por un agrimensor, informe de mensura, declaración de los colindantes, paz y salvo del IRHE, paz y salvo del IDAAN y cancelar del 10% al 30% del valor del terreno. También se exige la publicación en un diario de circulación nacional y en la Gaceta Oficial del Edicto correspondiente, a la solicitud de compra del respectivo terreno realizada por el peticionario, de modo que fijado en las tablillas de la Secretaría del Consejo y en la Gaceta Oficial y el periódico acudan los interesados en oponerse. Satisfecho este trámite se solicita la vista u opinión del Personero y luego se dicta la Resolución correspondiente de adjudicación. Se establece el término para cancelar el valor total del terreno y satisfecho este requisito, la Secretaría del Concejo expide la copia debidamente autenticada de la

Resolución de adjudicación, la cual se entrega al interesado, para la confección de la Escritura Pública por el Notario del Circuito de Herrera, o la Secretaría del Consejo, atendiendo a su valor, documento que conforme a la Resolución de adjudicación debe ser firmado por el Alcalde Municipal, como representante legal del Municipio de Ocú y el comprador. Procediéndose luego, a la inscripción en el Registro Público.

Así pues, surge la Resolución No. 4 de 4 de febrero de 2003, que según la Presidenta del Consejo Municipal del Distrito de Ocú, se da en cumplimiento de las exigencias o requisitos determinados para la compra de lotes ubicados dentro de los ejidos municipales de esa circunscripción.. Según la funcionaria en mención, Eduardo Enrique González cumplió todos los requisitos y exigencias señaladas para la adjudicación a título de venta del mencionado solar, por lo que en condiciones de Presidenta del Consejo Municipal del Distrito de Ocú, ordenó la expedición de la escritura correspondiente.

Por su parte el demandante ha señalado que el acto administrativo demandado o sea la Resolución No. 4 de 4 de febrero de 2003, se dicta sin cumplir requisitos tales como: la presentación del escrito de solicitud de lote, pues este documento fue agregado con posterioridad, se omiten las declaraciones de los colindantes y el paz y salvo del IDAAN.

El demandante hizo alusión a la existencia de un derecho a su favor, no contemplado y al daño que se le infiere con la adjudicación y título a favor de González, que es la base del proceso de lanzamiento en su contra. También se han mencionado las actuaciones y manifestaciones de oposición que en otro juicio, ella, María de los Santos Rodríguez, interpuso

en contra de Ananías Pérez González, padre de Eduardo Enríquez González, para justificar el daño inminente.

En cuanto a las disposiciones legales violadas y el concepto de la infracción, se señala que el acto administrativo acusado lesiona el artículo 15 del Acuerdo No.13 de 1996, el cual dispone:

"Artículo 15: La solicitud de adjudicación de un lote municipal de plena propiedad deberá ser dirigida al Presidente del Consejo Municipal en un formato que expedirá la Tesorería Municipal en papel simple, además debe acompañar los siguientes documentos: Paz y salvo municipal, certificación de la Tesorería donde se indique que el solicitante ha cumplido con los artículos 5 o 6 de este Acuerdo Municipal. Tres copias de los planos topográficos firmados por el agrimensor, informe de mensura, declaración de los colindantes, paz y salvo del IRHE y Paz y salvo del IDAAN, más el pago de 10% a 30% del valor del lote..."

Explica la demandante que la violación de la norma ocurre de manera directa por omisión, pues el Consejo Municipal no exigió el formato de solicitud señalado en el artículo citado, como tampoco exigió el paz y salvo del IDAAN, ni exigió las declaraciones de los vecinos y colindantes. Además, omitió enviar al Personero Municipal del Distrito de Ocú, el expediente para que éste emitiera concepto al respecto, tal como lo señala el artículo 19 del Acuerdo Municipal.

III. Concepto jurídico a cargo de la Procuraduría de la Administración.

En primer lugar, atendiendo los aspectos de forma, se observa la referencia en el margen superior derecho a un Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción,

cuando en el poder y el resto de la demanda, se hace referencia a un Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.

En el libelo de la demanda, al nombrar las partes, la demandante señala que actuará en interés de la Ley el Personero Municipal del Distrito de Ocú, cuando esta atribución le es conferida por Ley a la Procuraduría de la Administración en conformidad con el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000 y así se actúa.

En la expresión de las pretensiones o lo que se demanda, el demandante es ambiguo, pues sus peticiones arriban a manifestaciones de derecho más amplias que la declaración de nulidad, pudiendo colegir que la actuación de la demandante no persigue un interés de orden objetivo o de legalidad abstracta, si no por el contrario destaca el interés subjetivo o particular, propio a las demandas de Plena Jurisdicción.

Por otra parte, se advierte que si bien se ataca el acto de adjudicación a título de compra venta de un terreno, también se pretende la cancelación de la inscripción realizada por el Registrador General, de modo tal que se vuelva a su estado original, es decir a omitir la inscripción de la nueva finca a favor de Eduardo E. González, es decir se va más allá de conservar la legalidad abstracta. Sobre este punto del análisis es oportuno citar la Sentencia de la Sala Tercera de 8 de mayo de 1994, página 191 del Registro Judicial de marzo de 1994, en la cual se señala:

"Esta Superioridad considera que dado la importancia que reviste el negocio sometido a su conocimiento y que del análisis efectuado al libelo se constata que colindan en este caso un interés de orden objetivo o de legalidad abstracta y otro de orden subjetivo o particular, (cuya delimitación surge al determinar el contenido del libelo); era procedente,

en vías de poder conocer estas pretensiones de manera apropiada, que el demandante hubiere incoado dos (2) acciones contenciosas por separado, de nulidad y de plena jurisdicción, lo que permitiría de igual forma al Tribunal la satisfacción plena de ambas pretensiones, en caso de asistirle el derecho. Un simple enjuiciamiento lógico jurídico nos indica que la Sala no puede pronunciarse en cuanto al reconocimiento de los supuestos derechos subjetivos, cuando lo que el recurrente plantea a todo lo largo del expediente no es el derecho de COLACSA de obtener la adjudicación, si no el quebrantamiento de las formalidades legales, por parte de la Dirección de Aeronáutica Civil y la incapacidad de la Empresa... para participar en la misma. Resulta palmario, que para ello, el actor no tiene una legitimación procesal directa.

Debe esta Corporación de Justicia, hacer énfasis en el hecho de que el recurso de nulidad y el de plena jurisdicción tienen características especiales diferenciadas y las declaraciones que la ley permite hacer al Tribunal en las acciones en que se ventilan derechos subjetivos, son distintas a las que se permiten hacer en acciones que pretenden la restauración del orden jurídico positivo, donde interesa de manera concreta y exclusiva proteger y conservar el imperio de la legalidad..."

Además, pueden confrontarse los Autos de 26 de febrero de 1993, 20 de octubre de 1995 y Sentencia de 2 de julio de 1996, proferidos todos por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

En cuanto al petitum de la demanda supone la afectación del acto administrativo acusado y además de otro acto administrativo distinto cual es la inscripción de la finca por el Registrador Público, lo que a nuestro juicio son dos acciones distintas, independientemente que el último se haga depender del primero y como tal generen situaciones y

oportunidades procesales distintas. Al respecto, cabe señalar que el demandante debió aprovechar sus respectivas oportunidades para atacar cada acto por separado y no confundir en una acción las dos pretensiones.

Como puede observarse, la Presidencia del Consejo Municipal del Distrito de Ocú no envió el informe explicativo de conducta, a pesar de que fue notificado el 21 de noviembre de 2003, sin embargo destacan en autos que la Alcaldía de Ocú explicó y justificó que el señor Eduardo González si había aportado su formato de solicitud de adjudicación en concepto de compra venta de un lote clasificado como parte de los ejidos municipales, por otra parte, se agregó la existencia de una edificación que es reconocida como mejora a cargo de Eduardo González y su padre y existen pronunciamientos que establecen que este tiene derecho a legalizar la plena propiedad. En cuanto a las declaraciones de los colindantes, las mismas se hacen depender de la existencia de disputa o disconformidad, pues para ello se exigen los planos y mediciones correspondientes así como la oportunidad de oponerse de los afectados. A foja 25 consta la opinión del Personero Municipal en cuanto a sus actuaciones al respecto y finalmente, nos mueve la inquietud de atacar la existencia legal del Acuerdo Municipal N°13 de 18 de septiembre de 1996, puesto que a nuestro juicio adolece de un vicio de falta de promulgación al no publicarse en la Gaceta Oficial. De manera que disentimos de los cargos señalados en contra de la Resolución No. 4 de 4 de febrero de 2003 dictada por el Consejo Municipal del Distrito de Ocú.

Con apoyo en lo anterior, solicitamos a los Honorables Magistrados declarar la legalidad de la Resolución No. 4 de 4 de febrero de 2003.

Pruebas: Negamos la oportunidad, pertinencia y conducencia de las pruebas mencionadas bajo los numerales 1 a 4, 6, 7, 8 y 9 del apartado de pruebas propuestas en la demanda, toda vez que estas se refieren a derechos subjetivos que no son discutibles en una Demanda de Nulidad, cuando lo que se pretende demostrar es la afectación de orden objetivo o legalidad abstracta afectada. También, atacamos la pertinencia y oportunidad para presentar como prueba de la existencia de la Ley un borrador de Acuerdo, cuando se sabe que para que este esté perfeccionado como tal debe publicarse en la Gaceta Oficial y por lo tanto su existencia no la puede probar una copia o autenticación de la Secretaria del Consejo, cuando en el cuaderno judicial consta a fojas 41 y 42, la necesidad de que este acuerdo se publique en la Gaceta Oficial, tal como se hizo con el Acuerdo No. 3 de 13 de noviembre de 1990, para reglamentar las adjudicaciones de solares municipales dentro de las áreas y ejidos, pero que no consta que se haya procedido de manera similar en cuanto la promulgación del Acuerdo No.13 de 18 de septiembre de 1996, del cual proceden las normas supuestamente violadas.

Proponemos como prueba que se oficie al Director de la Gaceta Oficial, a efecto de que mediante la prueba de informe, comunique si con posterioridad al 18 de septiembre de 1996, se publicó en la Sección Vida Oficial de Provincia de la Gaceta Oficial el Acuerdo No.13 de 18 de septiembre de 1996, número de Gaceta y fecha de promulgación.

Derecho: Negamos el derecho invocado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/9/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General