

8 de marzo de 2006

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.**

El Licenciado Oldemar O. González, en representación de **Leonardo Agustín Guerra Avilés**, para que se declare nulo por ilegal, el Acuerdo Municipal Núm. 15 de 20 de enero de 1999, dictado por el **Consejo Municipal del Distrito de Changuinola**.

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

Acudo ante su usted con la finalidad de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración, en relación con la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, enunciada en el margen superior, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3, del artículo 5 de la Ley 38 de 2000.

I. Acto acusado de ilegal:

El Licenciado Oldemar O. González demanda la nulidad del Acuerdo Municipal Núm. 15 de 20 de enero de 1999, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola, en el cual se acuerda:

“Artículo Primero: Adjudicar como en efecto se adjudica a MARTÍN ÁBREGO JOVANÉ, portador de la cédula 1-43-47, sobre un lote de terreno s/n, ubicado en El MILLÓN, con un área de 224.90 metros cuadrados, segregado de la finca 3764, tomo 1494, folio 398, valor de los primeros 200 metros a B/1.00, para un total de B/200.00 y el restante de área de 24.90 metros cuadrados a B/7.50 el metro, para un valor total B/386.75. Cancelado mediante recibo de Tesorería número 11843, el día 14 de enero de 1999.

Artículo Segundo: Autorizar al señor Alcalde para que en nombre y representación del Municipio efectúe la venta con la persona antes mencionada.

Artículo Tercero: Este Acuerdo entra a regir a partir de su sanción.”

II. Disposiciones legales infringidas y los conceptos de violación expuestos por el demandante.

a. Se dice infringido el artículo 39 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificado por la Ley 52 de 1984, que se refiere a los Acuerdos Municipales, los cuales se promulgarán por medio de su fijación en tablillas ubicadas en la Secretaría del Concejo, en las de la Alcaldía y en las Corregidurías. Estos Acuerdos serán fijados por el término de diez días calendarios a fin de que se surtan sus efectos legales. Los Acuerdos referentes a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y adjudicación de bienes municipales deben ser publicados en la Gaceta Oficial.

El apoderado judicial del demandante señala que el Acuerdo Municipal Núm. 15 del 20 de enero de 1999 viola el artículo 39 descrito, por quebrantamiento de las formalidades exigidas en dicho texto legal.

Añade que el Acuerdo Municipal indicado, debió ser publicado tanto en las tablillas de la Secretaría del Concejo, de la Alcaldía y de la Corregiduría, así como en la Gaceta Oficial.

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

La promulgación del acto de adjudicación del bien municipal en la Gaceta Oficial, así como la colocación de carteles que anuncien este acto tal como indica el artículo 100 de la Ley 106 de 1973, permite a los interesados ejercer su derecho a oponerse o no ante la disposición de bienes municipales.

En el caso que nos ocupa, el artículo tercero del Acuerdo Núm. 15 del 20 de enero de 1999 señala que dicho Acuerdo entrará a regir a partir de su sanción.

De lo anterior se observa, que se omitió darle cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, porque no se indicó que el Acuerdo debía promulgarse por medio de su fijación en las tablillas del Concejo,

de la Alcaldía y en las de la Corregiduría, además de ser publicada en la Gaceta Oficial, por tratarse de una adjudicación de bien municipal, en concordancia con lo establecido en los artículos 99 y 100 de la misma excerta legal, cuando se refiere a las enajenaciones y arrendamientos de bienes municipales.

Dicha omisión impide la promulgación del Acuerdo y, por ende, que surta sus efectos. Y es que para su forzoso cumplimiento, este tipo de Acuerdos Municipales requiere la debida publicación al acto dispositivo.

Con respecto a la oportunidad para cumplir con el requisito de promulgación de los actos que así lo requieren, cabe señalar que el artículo primero del Decreto de Gabinete 26 del 7 de febrero de 1990, vigente a la fecha y cuyo contenido se mantiene en la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005, (en período de vacancia), señala que la Gaceta Oficial es el órgano de publicidad del Estado en el que se hará la promulgación de las Leyes, Decretos, Acuerdos y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general y aquellos instrumentos o actos cuya publicación ordene expresamente la ley. (Subrayas de la Procuraduría de la Administración).

Como se ha mencionado, ut supra, el artículo tercero del Acuerdo acusado, señala que éste tendrá vigencia a partir de la sanción por el Alcalde, evento realizado el 25 de enero de 1999, cinco días después de la aprobación; sin embargo, por tratarse de un acto de adjudicación de tierras, no puede empezar a regir a partir de su sanción, como lo dispone el acto administrativo acusado, sino hasta después de su promulgación, que conforme al artículo 39 de la Ley 106 de 1973, el cual requiere un mínimo de diez (10) días calendarios para que surta efecto.

A foja 23 del expediente judicial, se observa el informe enviado por el Jefe del Departamento de Ingeniería Municipal del Distrito de Changuinola, al Presidente del Consejo Municipal de esa circunscripción, en el que señala que no

consta la publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo a través del cual se realizó la adjudicación, en concepto de venta de 224.90 metros cuadrados de terreno, ubicado en el Millón, finca 3764, tomo 1494, folio 398, propiedad del Municipio de Changuinola, a favor de Martín Ábrego Jované.

Cabe señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ha reconocido que la falta de publicidad de un Acuerdo Municipal, de aquellos que se mencionan en el párrafo final del artículo 39 de la Ley 106 de 1973, es un vicio que puede invalidar parcialmente el Acuerdo acusado, esto es que no afecta la existencia o legalidad del mismo, sino su eficacia; sin embargo, para ello requiere ajustarse a las premisas legales. (V. Sentencia de 27 de diciembre de 1993, Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Proceso de Nulidad. IBERIA vs Acuerdo 11 de 20 de abril de 1990, dictado por el Municipio de Panamá.)

En el caso que nos ocupa, además de la falta de promulgación del Acuerdo 15 del 20 de enero de 1999, dictado por el Municipio de Changuinola, se incide en la determinación de la vigencia de éste, a partir de la sanción por el Alcalde lo que no cumple con el tiempo mínimo señalado en el artículo 39 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, para que surtan los efectos legales.

Por las razones señaladas se considera que procede el cargo señalado.

b. Se aduce la violación del artículo 42 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, según el cual los Concejos adoptarán por medio de resoluciones las decisiones que no sean de carácter general y establecerán en su Reglamento los requisitos relativos a otras no previstas en esta Ley.

El demandante manifiesta que el Acuerdo Municipal Núm. 15 del 20 de enero de 1999, viola el artículo 42 Ley 106 de 8 de octubre de 1973, en concepto de violación directa, por comisión, porque el Consejo Municipal debió dictar su decisión a través de una Resolución y no mediante un Acuerdo, tal como se hizo.

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

En cuanto al segundo cargo, es oportuno aclarar que la adjudicación de bienes municipales no corresponde a una decisión de carácter general; sin embargo, la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, al referirse a ésta, reconoce que tal disposición puede ser materializada mediante **un Acuerdo o una Resolución**, según la reglamentación local aprobada por el Concejo, y así se expresa cuando se refiere a las ventas de terrenos adquiridos por el Municipio para áreas y ejidos, (cfr. artículos 98, 99, 100 y 103 de la Ley 106 de 1973).

En la parte motiva del Acuerdo 15 del 20 de enero de 1999, el Municipio de Changuinola señala que profirió el acto acusado, atendiendo a que Martín Ábrego había cumplido con los requisitos dispuestos en el Acuerdo 77 de 12 de noviembre de 1997.

Por consiguiente, corresponde verificar si el Acuerdo 77 de 1997 contempla que el Concejo debe aprobar, mediante un Acuerdo, la venta de terrenos municipales y en qué momento del trámite proceden las respectivas publicaciones y la oportunidad para que los interesados se opongan, como forma de establecer si el Acuerdo Núm. 15 del 20 de enero de 1999 (acusado) infringió o no el artículo 42 de la Ley 106 de 1973.

Luego de analizar los cargos y las normas invocadas, es oportuno señalar que la finalidad de los procesos Contencioso Administrativos de Nulidad, como el que nos ocupa, consiste únicamente en la preservación del orden jurídico y, por tanto, ello se cumple a través de la declaración o no de la nulidad de los actos ilegales, lo que contrasta con los procesos Contencioso Administrativos de Plena Jurisdicción, en los cuales, además de anularse el acto acusado por ilegal, puede exigirse el restablecimiento de derechos subjetivos violados.

Se manifiesta lo anterior, porque en el proceso que se analiza, el demandante interpone un proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, pero

-entre las pretensiones- incluye algunas que guardan relación con la afectación de derechos subjetivos no acordes con la acción incoada.

Por las consideraciones expuestas, se solicita a los Honorables Magistrados que se sirvan declarar que ES NULO, POR ILEGAL, el Acuerdo Núm. 15 del 20 de enero de 1999, dictado por el Consejo Municipal de Changuinola.

Pruebas:

Se acepta la prueba documental incorporada al expediente en conformidad con el artículo 833 del Código Judicial.

Se solicita al Magistrado Sustanciador, que a través de la Secretaría de la Sala Tercera, requiera del Consejo Municipal de Changuinola copia autenticada del Acuerdo 77 de 12 de noviembre de 1997 y del expediente contentivo de la venta del lote municipal ubicado en el Millón, Distrito de Changuinola, a favor de Martín Ábrego Jované, con cédula 1-43-47.

Derecho: Se acepta el derecho invocado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/9/iv

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria Judicial a.i.

Proyectista: **Rosenda Sarmiento**
Expediente: 375-05
Ingresa el 25-08-05
Magistrado: Winston Spadafora
Fecha del Proyecto: 22-02-06