

4 de octubre de 2002

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

**Concepto en interés
de la Ley**

Interpuesto por el Licenciado Elías Nicolás Sanjur Marcucci, en representación de **Benedicta Morales viuda de Ulloa**, para que se declare nula por ilegal, la Resolución N°DNDS-27-2001 de 15 de noviembre de 2001, expedida por el **Director Nacional de Desarrollo Social del MIVI** y sus actos confirmatorios.

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

Con mi respeto acostumbrado, acudo ante ese Honorable Tribunal de Justicia, a efecto de intervenir en interés de la Ley, en el Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, enunciado en el margen superior del presente escrito.

La actuación de la Procuraduría de la Administración, en este tipo de Procesos, es en interés de la Ley, tal como lo establece el artículo 5 numeral 4 de la Ley 38 de 2000 y el propio Auto de admisión de la Demanda, que reconoce en esta causa, la impugnación de una resolución que se refiere a una controversia entre particulares, por razón de sus propios intereses.

I. Las pretensiones de la parte demandante.

El demandante ha solicitado a Vuestro Tribunal que se hagan las siguientes declaraciones:

Primera: Que son ilegales, y por lo tanto nulas, las Resoluciones N°DNDS 27-2001 de 15 de noviembre de 2001 y

N°DNDS 28-2001 de 17 de diciembre de 2001, proferidas ambas por el Licenciado Elizandro Hernández Morales Director Nacional de Desarrollo Social del Ministerio de Vivienda.

Segunda: Que es nula, por ilegal, la Resolución N°46-2002 expedida por el Ministro y Vice Ministro de Vivienda, que confirma las dos primeras indicadas en el punto anterior; y que por tanto la señora Benedicta Morales viuda de Ulloa continúa siendo tenedora del lote residencial número 74, ubicado en la Urbanización La Libertad- área revertida de Arraiján.

II. Contestación de los hechos u omisiones de la demanda.

Primero: No me consta; por tanto, lo niego.

Segundo: Es cierto y lo acepto.

Tercero: Lo acepto, pues así consta a foja 16.

Cuarto: Es cierto, pues así consta a foja 28.

Quinto: Es cierto, pues así consta a foja 28.

Sexto: Es cierto, tal como figura a fojas 10 y 11.

Séptimo: Es cierto, tal como consta a foja 12 del expediente.

Octavo: Es cierto, tal como consta a foja 7, anverso y reverso.

Noveno: Es cierto, tal como consta a foja 9.

Décimo: Es cierto, tal como consta a foja 12.

Undécimo: Esto no es un hecho. Es la expresión subjetiva u opinión del demandante; por tanto, lo niego.

Duodécimo: Este no es un hecho. Es la expresión subjetiva u opinión del demandante.

Décimo Tercero: Esto no es un hecho es la descripción de la parte resolutive del acto administrativo acusado.

Que en efecto debió mantener la separación de los dos pronunciamientos.

Décimo Cuarto: Lo expuesto por el demandante se aproxima más a un alegato que a un hecho por eso se le tiene como tal.

Décimo Quinto: No me consta; por tanto, lo niego.

Décimo Sexto: Esto no es un hecho y la referencia expresa a lo que debió hacer o cumplir el Ministerio de Vivienda es un juicio u opinión subjetiva.

Décimo Séptimo: Esto no es la redacción de un hecho si no la expresión de un juicio u opinión del demandante.

Décimo Octavo: Esto no es un hecho es la expresión subjetiva de la opinión del demandante.

Décimo Noveno: Esto no es un hecho, son juicios u opiniones que pueden recibirse como parte del alegato.

Vigésimo: Esto no es un hecho, son expresiones subjetivas que no arrojan luces a la causa que nos ocupa. No me consta, por tanto, lo niego.

Vigésimo Primero: Esto no es un hecho. Es una expresión subjetiva que bien puede formar parte del alegato y que compartimos, debe aclararse, sobre todo si el mencionado Lionel Ulloa Morales tiene aproximadamente treinta años, lo que supone que en algún momento tendrá su propio núcleo familiar, saliendo del cuadro familiar de su madre. Además, nos parece un exceso que se señale que por el hecho de que alguno de los que componen o integren el cuadro familiar lleguen a tener una propiedad, entonces se limita el derecho de quien presentó su solicitud.

Vigésimo Segundo: Lo expuesto no puede recibirse como un hecho sino como un anticipo del alegato. Aunque como señalamos en el hecho anterior, consideramos que existe confusión en la limitación establecida, si no se define y aplica de la manera correcta.

Vigésimo Tercero: No me consta; por tanto, lo niego, salvo prueba en contrario.

Vigésimo Cuarto: Esto no es un hecho. Es la exigencia de un presupuesto procesal, que revisa la Sala Tercera, antes de la admisión de la demanda.

III. El informe de conducta de la autoridad que emitió el acto acusado.

Mediante la Nota N°14,400-DNDS-2300-2002, el Director Nacional de Desarrollo Social del Ministerio de Vivienda presenta su Informe de Conducta, señalando:

- “1. La Dirección Nacional de Desarrollo Social por medio de la Resolución N°DNDS-27-2001 de 15 de noviembre de 2001, ordenó el desalojo de la señora BENEDICTA MORALES DE ULLOA, del lote N° 74, Barriada La Libertad, Área Revertida, Distrito de Arraiján, luego de considerar, entre otros hechos, que la mencionada señora no ocupaba el lote, no tenía documentos que justificaran la ocupación y que el tema de que su cuñada la desalojara del apartamento N° B-32, del Edificio Concordia, Cooperativa de Vivienda La Felicidad, era infundido (SIC), al responder esa empresa cooperativa, que el apartamento descrito es de propiedad de su hijo LIONEL ULLOA MORALES, con cédula N° 8-316-607.
2. La Oficina de Enlace del MIVI-Arraiján, solicitó a esta Dirección la anulación y reasignación del lote N° 74, Barriada La Libertad, Área Revertida, Distrito de Arraiján, adjuntando informes de inspección los cuales dan constancia que ese lote no está siendo ocupado, tales informes tienen fecha de 25 de abril

y 6 de junio del 2001; adicionalmente la Unidad de Casos Conflictos, efectuó una inspección el 23 de agosto de 2001, señalando que se encontró una vivienda sola desocupada, sin indicios de ocupación permanente.

3. La señora BENEDICTA MORALES (VIUDA) DE ULLOA, en el Informe Socioeconómico que se levantó, declara que tiene temor que su cuñada, le solicite la desocupación del apartamento donde reside, además declara que vivirán con ella sus hijos LIONEL AQUILES Y CLAUDIO AQUILES ULLOA en el lote que pretende se le asigne, no obstante la Cooperativa de Vivienda La Felicidad, R. L., mediante nota de 27 de octubre del 2001, tiene a bien comunicar que el apartamento N° B-32, del Edificio Concordia, es propiedad del señor LIONEL ULLOA MORALES, por eso reiteramos se disipa el temor de la señora BENEDICTA de ser desalojada por su cuñada, además el titular del apartamento señalado integrante del cuadro familiar declarado, tiene una solución habitacional.

Señor Magistrado, es propicia la ocasión para presentarle algunas consideraciones en torno a las manifestaciones del apoderado especial de la señora MORALES VIUDA DE ULLOA; la presentación de documentos y requisitos es una fase para que se le asigne una solución habitacional, en el caso que nos ocupa la situación es que la persona no está ocupando el lote y por otra parte, la justificación de su solicitud de vivienda se disipa al pertenecer a su hijo el Apto. B-32; también se dice que la Comisión de Evaluación recomendó asignar el lote a la señora MORALES (VIUDA) DE ULLOA, vale señalar que dicho Informe no tiene la firma del Representante del MIVI. EL Ministerio no puede renunciar o mediatizar sus derechos y sus obligaciones emanadas de la Constitución y la Ley, en otras instancias que no sean las que la misma Constitución y la Ley le señalan." (Cf. f. 67 - 68)

IV. Disposiciones legales que se estiman infringidas y conceptos de violación.

A. El demandante ha señalado que el acto administrativo acusado infringe directamente el artículo 1221 del Código Civil, que señala:

"Artículo 1221: La promesa de vender o comprar, habiendo conformidad en la casa (IDEM), en el precio y en el plazo o condición que fije la época en que ha de celebrarse el contrato, dará derecho a la persona, para reclamar al promitente el cumplimiento de la promesa, que deberá constar por escrito, cuando se trate de bienes inmuebles o derechos hereditarios.

Siempre que no pueda cumplirse la promesa de compra y venta, regirá para vendedor y comprador, según los casos, lo dispuesto acerca de las obligaciones y contratos en este Libro..."

Señala el demandante, mediante una profusa explicación, que la norma citada ha sido violada directamente, haciendo énfasis en los detalles que describen la promesa de compra venta o la opción de compra o venta, sin explicar, en concreto, si la violación directa ocurre en concepto de omisión o por comisión.

Concepto jurídico, en interés de la ley, a cargo de la Procuraduría de la Administración.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha sido reiterativa al señalar que cuando el demandante no explica concretamente el cargo de violación directa, omitiendo señalar si el concepto de violación es por omisión o por comisión, impide que la Sala Tercera realice el análisis de fondo. No puede la Sala Tercera, determinar el señalamiento del cargo, sin que trastoque la objetividad de su actuación.

En el caso que nos ocupa, el demandante abunda en explicaciones para respaldar que se trata de una promesa de compra venta, sin embargo descuidó las formalidades del proceso contencioso administrativo, y entre ellos, descuida

el señalamiento cabal de las causas de ilegalidad señaladas en la Ley 135 de 1943 y la Ley 33 de 1946. Esto nos impide, pues contrastar el acto administrativo demandado con la norma supuestamente infringida por defecto en el señalamiento de la causal de ilegalidad.

B. También señala el demandante que el acto administrativo acusado ha colisionado los artículos 1753 numeral 1, y 1791 del Código Civil, que señalan:

"Artículo 1753. El Registro Público tiene los objetos (IDEM) siguiente:

1. Servir de medio de constitución y de transmisión del dominio de los bienes inmuebles y de otros derechos reales constituidos en ellos."
2. ..."

- o - o -

"Artículo 1791: ...Ninguno de los títulos sujetos a la inscripción o registro, según las disposiciones que preceden, hará (sic) que en juicio ni ante ninguna autoridad, empleado o funcionario público, sino se ha inscrito en el Registro Público..."

Para el demandante, el acto administrativo acusado, "viola por omisión" los artículos transcritos. Porque si para probar la condición de no propietaria, se le exigió a la señora Benedicta de Ulloa una certificación del Registro Público, también este documento debió exigirse para comprobar que el señor Lionel Ulloa Morales, hijo de la demandante, es propietario del apartamento B-32 del Edificio Concordia, de la Cooperativa de Vivienda La Felicidad, R.L., Betania.

Concepto jurídico, en interés de la ley, a cargo de la Procuraduría de la Administración.

Como se observa, la demandante insiste en anunciar la causa de ilegalidad de una manera que no se ajusta a la

formalidad contemplada en la legislación vigente, pues no conocemos una causal de ilegalidad "por omisión".

La Sala Tercera ha sido clara al exigir que se señale el motivo de ilegalidad y el concepto de la infracción, en las demandas correspondientes. Esto permite que el juzgador pueda confrontar el acto administrativo señalado y la supuesta norma infringida, conforme a la definición del motivo de ilegalidad. Cuando se omite uno de tales señalamientos, el demandante no puede pretender que la Sala Tercera remedie su deficiencia u omisión, ya que introducir cualquier señalamiento afectaría la objetividad del proceso.

Podemos observar que esta demanda fue corregida, haciéndose la advertencia de las deficiencias formales. Sin embargo, persisten errores o deficiencias incluso en la reproducción de las normas supuestamente infringidas, y se mantienen las deficiencias en cuanto a la identificación de las causales de ilegalidad impidiendo el examen de fondo de la demanda.

La defensa del tercero afectado.

En su oportunidad procesal, AQUILINO CONCEPCIÓN ARCIA, en calidad de particular involucrado por sus propios intereses, acude como contraparte, señalando algunas deficiencias del libelo, entre ellas, la falta de señalamiento de la calidad o papel como interviene la Procuraduría de la Administración, las deficiencias en el señalamiento de las causales de ilegalidad y el error u omisión al dirigir la demanda a los Magistrados de la Sala Tercera y no al Presidente de la Sala Tercera. Luego, al contestar los hechos, el señor Aquilino Concepción Arcia, desconoce cualquier vinculación que tenga Benedicta Morales

de Ulloa con el Lote 74 de la Barriada La Libertad, área revertida, Distrito de Arraiján. Además, niega o desconoce las mejoras que haya construido la señora de Ulloa y señala que es a Nancy Bernal de Rodríguez, a quien le debe y le reconocerá tales mejoras. Sin embargo, se observa a fojas 74 del cuaderno judicial, que nos ocupa, la Resolución N°244 de 9 de abril de 2002, que ordena a Aquilino Concepción a cumplir con el pago de las mejoras ubicadas en el Lote 74, Barriada La Libertad, Distrito de Arraiján a favor de Benedicta Morales de Ulloa y a su vez, ordena el desalojo inmediato de la señora Benedicta Morales de Ulloa y cualquier otro ocupante del Lote 74, ya identificado. Esta resolución expresa en su parte motiva, que tal decisión se pronuncia, después de examinar la Resolución N°46-2002 de 29 de enero de 2002, acto confirmatorio de las Resolución DNDS-27-2001, de 15 de noviembre de 2001, o sea el acto administrativo acusado.

Concepto jurídico en interés de la ley, a cargo de la Procuraduría de la Administración.

En la parte resolutive de la Resolución N°DNDS-27-2001 de 15 de noviembre de 2001, el Director Nacional de Desarrollo Social del Ministerio de Vivienda ordena el desalojo de la señora Benedicta Morales de Ulloa y de cualquier otro ocupante del lote N°74, Barriada La Libertad, área revertida, Distrito de Arraiján.

Sobre la figura jurídica del desalojo, podemos señalar que es una acción que compete a las autoridades ordinarias de policía, es decir, a los Corregidores y a los Alcaldes. No tenemos conocimiento de que el Ministerio de Vivienda, y en específico la Dirección Nacional de Desarrollo Social, sea un

ente jurisdiccional competente para atender esta materia. Considerando la estructura administrativa del Ministerio de Vivienda, estamos convencidos que existen otras oficinas o Departamentos que no colisionan en los intereses para adjudicar y desalojar y que de alguna manera cuentan y utilizan como referencia en sus criterios legales, para fundamentar sus actuaciones.

La afectación y la desafectación de un bien público debe ceñirse a normas jurídicas, no puede ser sometido a la discrecionalidad o libre albedrío de un funcionario.

En consecuencia y dada la experiencia novedosa que recibía el Ministerio de Vivienda, en cuanto a la legalización de las tierras, antes adscritas, y dispuesto su uso, para viviendas, lo oportuno y profesional es que se dicte un Reglamento de Adjudicaciones, que impida las malas prácticas desarrolladas por otros entes, en los cuales se han hecho presente medidas de aprovechamiento ilícito o despojos a los más necesitados.

En la Nota N°14,400-DNDS-2300-2002 de 4 de junio de 2002, contentiva del Informe Explicativo de Conducta, el Director Nacional de Desarrollo Social, explica que la causa del desalojo se fundó en que la señora no ocupaba el lote, no tenía documentos que justificaran la ocupación y que era infundada y no infundido, el temor de quedarse sin la vivienda arrendada, porque la misma estaba a nombre de su hijo, según la Cooperativa La Felicidad, R.L.

Nos llama la atención que bajo el numeral 1 del Informe Explicativo se señale carencia de documentación para justificar la ocupación, y en el numeral 2, se manifieste que la Oficina de Enlace del MIVI-Arraiján, solicitó la anulación

y reasignación del Lote N°74, Barriada La Libertad, área revertida, Distrito de Arraiján, porque después de tres inspecciones se encontró una vivienda sola, desocupada.

Nuestra interrogante al respecto es, qué se pretendía anular? Y porqué hablamos de reasignación? Además, como se advierte, se habla de vivienda no de un levantamiento de construcción. Cabe preguntarse quién lo hizo, bajo qué condiciones y con qué autorización se llevó a cabo? Dónde estaban los funcionarios que advirtieron la mejora o la construcción en suelo ajeno y por qué no impidieron la continuación de la obra.

Solo basta agudizar nuestras observaciones y dirigir nuestro análisis a identificar la misión, objetivos y fines de la Dirección Nacional de Desarrollo Social y qué papel desempeña a favor de los ciudadanos, cuando *asigna las soluciones habitacionales? Se trata de una agencia de bienes y raíces o por el contrario es una unidad de desarrollo urbano cuya misión social es proveer soluciones de vivienda conforme a una reglamentación determinada?*

Por qué se pretende esgrimir como excusa, que no se hizo la adjudicación a la señora de Ulloa, aunque en efecto existió la recomendación de la Comisión Evaluadora, por qué el representante del MIVI no la firmó? Cuántos integran esta Comisión? Y a que viene la argumentación de que el Ministerio no puede renunciar o mediatizar sus derechos y obligaciones... en otras instancias que no sean las que la Constitución y la Ley le señala. Sobre este tópico debemos recordar, que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la Ley les señala y en algunos casos, la falta de definición de competencias apropiadas a sus fines u objetivos

los lleva a introducirse en ámbitos que no son de su competencia.

Lamentablemente, el Director Nacional de Desarrollo Social, no ha podido argumentar en el presente caso la existencia de normativa jurídica que sustente sus actuaciones, simplemente atiende recomendaciones de sus subordinados, que tampoco se sujetan a normas jurídicas, objetivas y transparentes, en sus actuaciones. Solo para sustentar lo expresado, cabe observar que en la parte motiva de la resolución administrativa acusada, se reconoce que no existe documento de adjudicación ni a favor de la señora Ulloa ni a favor de la "anterior beneficiada" señora Nancy Bernal de Rodríguez, pero bajo este mismo sistema, se recomienda la asignación a favor de Aquilino Concepción. De manera que no importan los efectos de los actos o las consecuencias de la improvisación e informalidad. Obviando, sanear cualquier situación con los anteriores "beneficiados o perjudicados", pues todo aquel que ha entrado al lote debe construir o realizar mejoras que habiliten ese suelo para uso de vivienda. De hecho, a través de las actuaciones procedentes del Ministerio de Vivienda ha quedado establecido que la señora Ulloa debía pagarle B/.546.13 a la señora Nancy Bernal de Rodríguez, (foja 12), por lo que encontró en el lote abandonado, y ahora el señor Aquilino Concepción deberá pagarle, B/.1,487.89 a la señora Benedicta Morales de Ulloa, en concepto de mejoras, que como señala el acto administrativo acusado, serán determinadas del avalúo del MIVI, fojas 2 y 74 del expediente.

Otra vez, nos encontramos ante la incursión de la Dirección Nacional de Desarrollo Social en materia que no es

su competencia, pues no le corresponde determinar los avalúos de las mejoras que se han hecho en suelo ajeno cuando como dicen ellos, no existe la documentación a favor de esas personas y privándolas de obtener el justo precio.

De lo que consta en autos, surge la convicción de que la señora Benedicta Morales de Ulloa, sí entró con autorización de la Oficina de Enlace del MIVI-ARRAIJAN al lote N°74 de la Barriada La Libertad, y que si logró contratar los servicios de luz y agua fue bajo esa autorización. Surge así mismo, que la señora Ulloa llegó a construir una vivienda, con servicios urbanos, lo que supone que cumplió con la exigencia de Desarrollo Social del Ministerio de Vivienda.

Ahora bien, la causa alegada, de que haya accedido a una solución de vivienda, al señalar que la residencia donde habitaba era de una cuñada a esa fecha, no se ha confirmado. Porque, no basta para desvirtuar su petición, el señalamiento de que hoy, ese apartamento pertenezca a su hijo mayor, un adulto de treinta años, que obviamente formará un hogar separado de su madre. Además, el medio de información de esta situación no es el adecuado. Tratándose de una entidad pública, nada le costaba a la Dirección Nacional de Desarrollo Social officiar a la Dirección de Registro Público, para que le informara la propiedad del mencionado apartamento a nombre de quien estaba inscrito y desde cuando; sin embargo, no lo hizo.

No es la primera vez que la Procuraduría de la Administración tiene conocimiento de irregularidades en las adjudicaciones y desadjudicaciones, así como las inconformidades por los avalúos de las mejoras levantadas, lo que nos orilla a recomendar la confección de un Reglamento de

Adjudicaciones y su cumplimiento por parte de los funcionarios. Es necesario que se determinen los controles necesarios en el manejo y disposición de bienes públicos y dejar a los particulares el que solucionen o lleguen a los acuerdos respectivos. No nos oponemos a que el MIVI tenga Peritos Evaluadores, pero también las partes pueden presentar los suyos y si no hay acuerdo, definirse ante las autoridades correspondientes. Y esto último lo destacamos como de prioridad o urgencia, ya que son las autoridades competentes conforme a la cuantía quienes deben dirimir el asunto.

En consecuencia y con el respeto que me merecen, solicito a los Honorables Magistrados, que se declare la nulidad, por ilegal, del acto administrativo identificado como Resolución N°DNDS-27-2001 de 15 de noviembre de 2001 y sus actos confirmatorios, y se obligue al Ministerio de Vivienda, Dirección Nacional de Desarrollo Social a continuar los trámites de adjudicación y titulación bajo el sistema de compra-venta del Lote N°74, Barriada La Libertad a favor de la señora Benedicta Morales viuda de Ulloa.

Pruebas: Aceptamos las pruebas propuestas con la demanda, siempre que sean conforme a las disposiciones del Código Judicial, y en caso de las copias, consten debidamente autenticadas. Aducimos y solicitamos que se obtenga el expediente de adjudicación del Lote 74 de la Barriada La Libertad, área revertida Distrito de Arraiján que debe reposar en la Oficina de Enlace del MIVI-ARRAIJÁN o en la Dirección Nacional de Desarrollo Social.

Derecho: Artículo 5 numeral 4 de la Ley 38 de 2000.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/9/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia: Adjudicación y revocación de la adjudicación de un lote en el área revertida.