

12 de noviembre de 2004

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

Concepto.

La licenciada Maritza López de Sánchez, en representación de **Norma Isabel Álvarez de López y Natividad Álvarez de López**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 137-03 de 1 de abril de 2003, emitida por el **Alcalde Municipal de San Miguelito**.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Concurrimos respetuosamente ante Vuestro Augusto Tribunal de Justicia, con la finalidad de emitir nuestro criterio, conforme a lo establecido en el numeral 3, del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, en torno a la demanda contencioso administrativa de Nulidad, interpuesta por la licenciada Maritza López de Sánchez, en representación de las señoras Norma Isabel Álvarez de López y Natividad Álvarez de López.

I. Pretensión y Acto administrativo impugnado:

A través de la demanda contencioso administrativa de Nulidad en referencia, la apoderada judicial de las señoras Norma Isabel Álvarez de López y Natividad Álvarez de López, pretende que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 137-03 de 1 de abril de 2003, emitida por el ex Alcalde Municipal de San Miguelito, Rubén Darío Campos, en virtud de la cual se resuelve lo siguiente:

PRIMERO: Dejar sis (sic) efecto la Resolución o Contrato por medio del cual re reconozca (sic) a la señora RITA LOPEZ, como adjudicataria del lote # 182, ubicado en Samaria, Sector # 3, Corregimiento de Belisario Porras.

SEGUNDO: Se le adjudique de manera definitiva a la señora GEORGINA GOERGIBELL BRISTAN ALVAREZ, de generales conocidas, el Lote # 182, ubicado en Samaria, Sector #3, Corregimiento de Belisario Porras.

TERCERO: Se le advierte a la señora GEORGINA GOERGIBELL BRISTAN ALVAREZ que la adjudicación del terreno será de carácter definitivo al momento de cancelar el costo del lote.

CUARTO: Se le ordena a la Dirección de Tesorería Municipal, la inscripción del lote # 182, ubicado en Samaria, Sector # 3, del Corregimiento de Belisario Porras, a nombre de la señora GEORGINA GOERGIBELL BRISTAN ALVAREZ.

II. Disposiciones legales que se estiman violadas y los conceptos de infracción, expuestos por el demandante:

La demandante estima que la Resolución alcaldía impugnada viola las siguientes disposiciones legales:

1. Acuerdo No. 27 de julio de 2002, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito:

"ARTÍCULO TERCERO: Las funciones de la Secretaria Técnica Judicial, serán las siguientes:

1. Atender las Controversias Civiles por edificaciones y construcciones.
2. Evitar la evasión de impuestos y multas por Edificaciones y Construcciones.
3. Atender Custodias de Áreas de servidumbres y áreas verdes municipales.
4. Entregar informes legales para trámite de Adjudicación y Tenencias de Tierras Municipales. (Las subrayas son de la demandante)

En cuanto al concepto de la violación la demandante señala que es en el concepto de violación directa por omisión, ya que fue el Departamento de Asesoría Legal, y no la Secretaria Técnica de Construcción y Edificación, quien tramitó este proceso.

2. La demandante también cita como violado por la Resolución No. 137-03 de 1 de abril de 2003, el Contrato de 13 de abril de 1977, visible a foja 6 del expediente judicial, y por la cual se comunicó a la señora Rita de López de Álvarez, sobre la mensura, valor e intereses que debía pagar el lote No. 182.

Con respecto, a este contrato, la demandante señala que el mismo es de obligatorio cumplimiento entre las partes; por consiguiente, afirma la demandante, que el Alcalde de San Miguelito, no debió adjudicar a Georgina Goergibell Bristán Álvarez el lote de terreno que le había vendido a Rita López de Álvarez.

3. Código Civil:

"Artículo 652: En las herencias, el pariente más próximo en grado excluye al más remoto, salvo el derecho de representación en los casos en que debe tener lugar.

Los parientes que se hallaren en el mismo grado heredarán por partes iguales, salvo lo que se dispone en el Artículo 680 sobre doble vínculo."

En cuanto a la supuesta violación de esta norma legal, la demandante afirma que: "el Alcalde de San Miguelito, no tiene competencia para realizar este trámite y remitir a la solicitante Georgina Goergibell Bristán Álvarez a los Juzgados correspondientes."

"Artículo 1227: La venta de cosa ajena vale, sin perjuicio de los Derechos del dueño de la cosa vendida, mientras no se extingan por el lapso de tiempo.

Tratándose de bienes inmuebles, la venta de cosa ajena es nula."

De la infracción a esta disposición legal, la demandante sólo afirma que la venta de bienes inmuebles no se ajustó al procedimiento del Código Civil.

4. El Acuerdo No. 1 de 15 de febrero de 1996, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, cuyo contenido se lee a fojas 10 y 11 del expediente judicial.

Referente al concepto de la violación la apoderada judicial de las señoras Álvarez, señala que el Alcalde de San Miguelito conocía que el Acuerdo exime de pago a los Lotes de la Finca No. 4646, al cual pertenece el lote 182, ubicado en el sector de Samaria Corregimiento de Belisario Porras, así el mencionado lote que le fue adjudicado a Georgina Goergibell Bristán Álvarez, le pertenecía a su difunta abuela, primero, porque efectivamente lo canceló y porque así lo establece el Acuerdo No. 1 de 15 de febrero de 1996.

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración:

Expuestas las disposiciones legales que la demandante, estima infringidas y el supuesto concepto de la violación, procedemos a emitir nuestro criterio jurídico, previa la exposición de los siguientes hechos:

La presente controversia jurídica tiene su génesis en el Contrato de 13 de abril de 1977, en virtud del cual se le comunica a la señora Rita López de Álvarez, del área 9, sector 53, Lote 182 y que aparece a su nombre debe pagar la suma de B/.40.00, en concepto de mensura, y la suma de B/.516.71, y para la cual se realizarían abonos mensuales de B/.5.39 que deberían efectuarse en las oficinas de PROSA o en la Tesorería Municipal de San Miguelito, a partir del mes de septiembre de 1976, y por el término de 8 años. (Ver foja 6 del expediente judicial).

A foja 8 del expediente judicial consta los originales de las facturas No. 128744, fechado 5 de abril de 1977, por la cual se cancela mensura, por la cantidad de B/.20.00, y de

la No. 33024, con fecha de 28 de abril de 1984 por la que se cancela título de propiedad.

A foja 10 del expediente judicial, es visible el Acuerdo Municipal No. 1 de 15 de febrero de 1996 "Mediante el cual se excluye la Finca No.4646 de la reglamentación contenida en el Acuerdo No.26 de 1991, se reestablece la vigencia del Acuerdo No.6 de marzo de 1989 y se dictan otras disposiciones relativas al Status Legal de esa finca."

El Lote No. 182, se encontraba inscrito a nombre de la señora Rita López de Álvarez, quien fallece el 4 de octubre de 2002, y era la abuela materna de Georgina Goergibell Bristán Álvarez, tal como se reconoce en el hecho quinto de la demanda.

A fojas 2 y 3, del expediente administrativo, reposa el Informe del Departamento de Trabajo Social de la Junta Comunal de Belisario Porras del Distrito de San Miguelito, en el que se expresa: "El problema es que tiene 28 años de residir en el lugar y no tiene un documento que le acredite como adjudicatarios (sic) legales del lote."

A fojas 4 y 5, se encuentra la solicitud elevada por la señora Georgina Goergibell Bristán Álvarez, al Honorable representante de la Junta Comunal de Belisario Porras y al Alcalde del Distrito de San Miguelito, y por las cuales solicita la adjudicación y legalización del lote No. 182.

En el expediente administrativo, a foja 14, consta el memorial fechado 21 de enero de 2003, por medio del cual la Jefa de Catastro de Tierras, el cual informa sobre la condición legal del Lote No. 182, que es el siguiente:

"El motivo de la presente misiva es para darle respuesta a su Nota enviada el día de hoy sobre el STATUS del lote No. 182, ubicado en Samaria, Sector, el

cual está registrado en nuestros libros de Catastro de Tierra a nombre de la Sra. Rita López, la cual canceló la Mensura, el Plano Catastral y abono al lote hasta el día 22/11/82 la cantidad de B/. 22.73, quedando con un saldo de 478.98, estas áreas están Exonerado (sic) por el Acuerdo No. 1 de 15 de febrero de 1996."

Mediante el Auto No. 009-03 de 30 de enero de 2003, se acoge la solicitud de adjudicación y tenencia del Lote No. 182, formulada por la señora Georgina Goergibell Bristán Álvarez (Ver foja 16).

A foja 17, del expediente administrativo, consta el edicto emplazatorio No. 040-03 de 13 de febrero de 2003, por el cual el Alcalde Municipal del Distrito de San Miguelito, emplaza a la señora Rita López (q.e.p.d.)

A fojas 18, 19 y 20, del expediente administrativo, se leen los edictos emplazatorios publicados en un periódico nacional, en los días 20 al 22 de febrero de 2003.

A la señora Rita López (q.e.p.d.), se le nombró un defensor de ausente, responsabilidad que recayó en el licenciado Reynaldo Alberto Lore (Ver fojas 22 a 26 del expediente administrativo).

Expuestos los hechos más relevantes de esta controversia exponemos nuestro criterio como a seguidas se copia:

Consideramos que la señora Rita López (q.e.p.d.), a pesar de que no cumplió cabalmente con todos los requisitos legales para que fuese considerada como legal propietaria del Lote No. 182, es notorio que ocupó dicha propiedad de manera pacífica e ininterrumpida, hasta la fecha de su fallecimiento, por más de 25 años.

A foja 14 del expediente administrativo, figura que la señora Rita López, únicamente abonó la cantidad de B/.22.73,

con un saldo moroso de B/.478.98; y el Contrato de 13 de abril de 1977, estipulaba que la suma de B/.516.71, sería cancelada al término de los 8 años, es decir, para el año de 1984; sin embargo, a pesar de que dicha obligación fue incumplida, el contrato no fue rescindido por autoridad administrativa, de manera tal que la señora Rita López, continuó disfrutando de dicha propiedad, hasta la fecha de su fallecimiento; en consecuencia, dicha circunstancia debió ser reconocida por la autoridad administrativa, y respetarse la posesión pacífica e ininterrumpida que efectuó la señora López por más de 20 años.

Por consiguiente, somos del criterio que la señora Rita López (q.e.p.d), a pesar de que no cumplió a cabalidad con el Contrato de 13 de abril de 1977, debe ser considerada como legítima poseedora del Lote No. 182.

Referente a la supuesta infracción al artículo tercero del Acuerdo No. 27 de 2 de julio de 2002, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, este Despacho es del criterio que esta irregularidad no reviste la calidad de grave, que justifique a suficiencia, la supuesta ilegalidad de la Resolución impugnada.

A este respecto, citamos la sentencia de 31 de octubre de 2000, emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la cual se señaló lo siguiente:

“En este mismo orden de ideas, los autores españoles Juan Alfonso Santamaría Pastor y Luciano Parejo Alfonso apuntan lo siguiente: ‘El procedimiento administrativo se rige por el principio antiformalista, por lo que no hay que olvidar que la forma es un instrumento para asegurar una decisión acertada, no un obstáculo para la misma. En armonía con este principio, es criterio legal y jurisprudencial que para que el defecto

formal sea determinante de anulabilidad es preciso que produzca indefensión o impida al acto alcanzar su fin entre otras muchas." (Santamaría Pastor, Juan Alfonso y Parejo Alfonso Luciano. Derecho Administrativo "La Jurisprudencia del Tribunal Supremo", págs. 373-374, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, España, 1989).

Con apoyo en los fundamentos doctrinales expuestos la Sala es del criterio que, en términos generales, las infracciones legales tienen que revestir una gravedad y trascendencia tal que justifiquen la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo atacado. La incidencia o repercusión que pudieran producir en un momento dado los vicios incurridos en un determinado acto administrativo estará determinada por el grado de lesión a los intereses del particular afectado o a la integridad del orden jurídico.

Por tanto, aquellas transgresiones que por sí mismas no presenten las características antes mencionadas, estos es, infracciones meramente secundarias o leves no necesariamente provocan la nulidad de los actos administrativos cuestionados. En el caso bajo estudio, nos encontramos, precisamente, ante una infracción de carácter puramente secundario, ya que la sanción impuesta al demandante es la legalmente establecida ante la falta cometida, sólo que la irregularidad se dió en relación con el tiempo por el cual se decretó la suspensión.

Lo anterior cobra mayor sentido si se toma en cuenta que los hechos que dieron lugar a la imposición de la medida disciplinaria adoptada no fueron desvirtuados, por lo que resulta claro concluir que las meras pretermisiones legales de jerarquía secundaria no justifican la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado.

En relación a la supuesta infracción al Contrato de 13 de abril de 1997, si bien se sabe que los contratos son ley entre partes; también, es preciso reconocer que este contrato no le confiere derecho alguno sobre el lote No. 182, ya que

se incumplió con las condiciones allí pactadas. Empero, como hemos advertido en líneas precedentes, la señora Rita López (q.e.p.d), se constituyó en poseedora de dicho lote, y como tal debe reconocerse todos los derechos que emanan de dicha posesión. Al respecto, los artículos 415, 423 y 432 del Código Civil, disponen lo siguiente:

"Artículo 415: Se llama posesión la retención de una cosa o el disfrute de un derecho con ánimo de dueño; y tenencia la retención o el disfrute sin ese ánimo."

- o - o -

"Artículo 423: La posesión se adquiere por la ocupación materia de la cosa o derecho poseído, o por el hecho de quedar éstos sujetos a la acción de nuestra voluntad, o por los actos propios y formalidades legales establecidos para adquirir tal derecho."

- o - o -

"Artículo 432: Todo poseedor tiene derecho a ser respetado en su posesión; y, si fuere inquietado en ella, deberá ser amparado o restituido en dicha posesión por los medios que establecen los Códigos Judicial y Administrativo."

En cuanto a la supuesta infracción del artículo 652 del Código Civil, consideramos que dicha discusión es atendible ante los tribunales ordinarios de justicia, por consiguiente, el debate que verse sobre la herencia de la señora Rita López (q.e.p.d.), deberá ventilarse en la jurisdicción ordinaria, una vez se decrete la nulidad de la Resolución No. 137-03 de 1 de abril de 2003.

En relación con la aludida infracción al artículo 1227 del Código Civil, coincidimos con los argumentos del demandante, toda vez que la autoridad administrativa debió considerar la posesión que ejerció la señora Rita López (q.e.p.d.), por más de 25 años y que la constituye en

legítima propietaria de dicho lote; por consiguiente, le estaba vedado disponer del mismo.

Finalmente, en cuanto a la supuesta infracción al Acuerdo No. 1 de 15 de febrero de 1996, consideramos que la apoderada judicial de las señora López se equivoca al considerar que el Contrato de 13 de abril de 1977, le otorga derecho sobre dicho lote, pues, como se ha señalado, dicho contrato se incumplió, siendo pertinente reconocer la posesión, como el hecho constitutivo de derechos sobre el Lote No. 182 de la Finca No. 4646.

Por lo expuesto, solicitamos respetuosamente a Vuestra Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que declare ilegal la Resolución No. 137-03 de 1 de abril de 2003, expedida por el Alcalde Municipal de San Miguelito.

IV. Derecho: Negamos el invocado por el demandante.

V. Pruebas: Aceptamos las copias debidamente autenticadas. Aportamos la copia autenticada del expediente administrativo que contiene el proceso de adjudicación del Lote No. 182, ubicado en Samaria, sector 3, corregimiento Belisario Porras del Distrito de San Miguelito, el cual consta de 33 fojas útiles.

Del Honorable Magistrado Presidente,

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

AMdeF/8/mcs

Mgter. Manuel A. Bernal H.
Secretario General, a. i.