

5 de noviembre de 2003

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

Concepto.

El Licdo. Eduardo Darío Caballero Aparicio, en representación de la **Caja de Seguro Social**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 18 de 27 de marzo de 2002, dictada por el **Consejo Municipal de Distrito de Changuinola**.

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 el Licenciado Eduardo Darío Caballero Aparicio, en representación de la Caja de Seguro Social, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 18 de 27 de marzo de 2002, dictada por el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola.

I. Pretensión y acto administrativo impugnado:

A través de la presente demanda contencioso administrativa de Nulidad, el Licdo. Eduardo Darío Caballero Aparicio, pretende que Vuestra Honorable Sala declare nula, por ilegal, la Resolución No. 18 de 27 de marzo de 2002 "Por medio de la cual se establece la suma de B/.10,000.00 como precio simbólico para la venta de un globo de terreno propiedad de la institución a la Caja de Seguro Social y se deroga la Resolución # 98 de 15 de noviembre de 2000".

II. Las disposiciones legales que se estiman violadas y los conceptos de infracción, expuestos por el demandante, son los que a seguidas se copian:

El demandante estima que la Resolución No. 18 de 27 de marzo de 2002, emitida por el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro, vulnera las siguientes disposiciones legales:

1. Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General, y dicta disposiciones especiales":

"Artículo 46: Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes..."

- o - o -

"Artículo 62: Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

...

3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y
..."

En relación con la supuesta infracción de estas normas legales, el apoderado judicial de la Caja de Seguro Social, señala que se da en el concepto de violación directa por comisión, ya que a través de la resolución impugnada se establece un aumento en el precio de venta y transferencia de un bien inmueble de propiedad del Municipio de Changuinola a la Caja de Seguro Social, y por el cual la Caja de Seguro

Social y el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola, habían pactado un precio de venta de Mil Balboas (B/.1,000.00), a través de la Resolución No. 98 de 15 de noviembre de 2000, emitida por el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola.

2. Ley No. 56 de 27 de diciembre de 1995, "Por la cual se regula la contratación pública y se dictan otras disposiciones."

"Artículo 102: Sólo se podrán enajenar bienes públicos a título de **donación por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro**, a favor de otras entidades o dependencias públicas o asociaciones sin fines de lucro, para en este último caso, llevar a cabo, en dichos bienes, **actividades de comprobado interés general o social**. Si la donación excede de ciento cincuenta mil balboas (B/.150,000.00), se requerirá el concepto favorable del Consejo de Gabinete." (El énfasis es del demandante).

A juicio del demandante, la violación es directa por comisión, ya que: *"se trastoca los trámites de titulación de un bien que juega una función de interés general, pública y social y requiere de un título legítimo para mejorar esos servicios que se prestan en la comunidad de Guabito, el cual con ese precio de MIL BALBOAS (B/.1,000.00) constituye una donación a la Caja de Seguro Social."* (Sic) (Ver foja 47).

3. Acuerdo Municipal No. 77 de 12 de noviembre de 1997, "Por medio del cual se reglamenta el arrendamiento, venta de terrenos pertenecientes a ejidos municipales del Distrito de Changuinola y se derogan los Acuerdos Números 40 y 62 de 1993, 35 de 1994, 48 de 1995 y de 7 de mayo de 1997."

"Artículo 3: Tiene derecho a que se les expida título de propiedad sobre terrenos Municipales dentro del Distrito de Changuinola, las personas naturales y jurídicas que tengan

derechos posesorios sobre terrenos que se enumeran en las siguientes condiciones:

A. Los actuales ocupantes de terrenos con edificaciones..."

- o - o -

"Artículo 23: Los acuerdos Municipales referentes a adjudicaciones de lotes Municipales deben ser publicados en la Gaceta Oficial." (El énfasis es del demandante).

Referente a la supuesta infracción a estas normas legales, el demandante asevera que al aumentarse el precio a los terrenos que ocupa la Caja de Seguro Social en la Policlínica de Guabito, se desconocen los derechos posesorios de esta institución. Además, la resolución en virtud de la cual se aumenta el precio de venta, aún no ha sido publicada en la Gaceta Oficial, y se pretende exigirlo de manera ilegal. (Ver fojas 47 y 48).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración:

Esta controversia jurídica tiene su génesis, en la Resolución No. 98 de 15 de noviembre de 2000, en virtud de la cual el Consejo Municipal de Distrito de Changuinola, de la provincia de Bocas del Toro, autoriza al señor Alcalde a celebrar contrato de compraventa con la Policlínica de Guabito de la Caja de Seguro Social, por la suma de B/.1,000.00, precio simbólico de dicha venta, debido a que estos terrenos, según se constata en esta resolución, cumplen una función social, por lo que hace necesario legalizar el status de los terrenos que ocupa esta entidad gubernamental. (Ver fojas 12 y 13 del expediente judicial).

Posteriormente, el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola, mediante la Resolución No. 18 de 27 de marzo de 2002, decide derogar la resolución antes citada, y procede a fijar como precio simbólico de venta, en B/.10,000.00. De

las motivaciones que sustentan esta decisión citamos las siguientes:

"ARTÍCULO CUARTO: Que mediante Resolución #98 de 15 de noviembre de 2000, se estableció la suma de **B/.1,000.00**, como precio simbólico para proceder a la Venta y transferencia de la propiedad de dicho globo de terreno a la Caja de Seguro Social."

- o - o -

"ARTÍCULO QUINTO: Que el proceso de adjudicación de dicho globo de terreno, no se cumplieron con los Reglamentos Establecidos en el Acuerdo Municipal # 77 de 12 de noviembre de 1997, "Por medio del cual se reglamenta el arrendamiento y venta pertenecientes a los ejidos municipales." (Ver foja 1).

Sobre el particular, es importante anotar, que coincidimos con lo expuesto por el representante legal del Consejo Municipal de Changuinola, provincia de Bocas del Toro, ya que es evidente, que mediante la Resolución No. 98 de 15 de noviembre de 2000, las autoridades municipales fijaron el precio de compraventa, con la omisión de los presupuestos legales dispuestos en el Acuerdo No. 77 de 12 de noviembre de 1997, "Por medio del cual se reglamenta el arrendamiento, venta de terrenos pertenecientes a ejidos municipales del Distrito de Changuinola y se derogan los Acuerdos números 40 y 62 de 1993, 35 de 1994, 48 de 1995 y 27 de 7 de mayo de 1997"; sin embargo, tal pretermisión de las formalidades legales, no le otorga la facultad al Consejo Municipal del Distrito de Changuinola, para revisar, derogar y anular sus propios actos, y por ende, fijar un nuevo precio para la venta del globo de terreno que ocupa la Policlínica de Guabito de la Caja de Seguro Social.

Por consiguiente, consideramos que le asiste la razón al demandante, pues la actuación del Consejo Municipal del

Distrito de Changuinola, afectan derechos adquiridos de la Caja de Seguro Social; ya que, si era necesario ajustar la actuación de la administración a la legalidad; lo indicado era, revocar el acto administrativo de conformidad con el procedimiento dispuesto en el artículo 62 de la Ley No. 38 de 2000.

Antes de la Ley No. 38 de 2000, regía el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos, y se le prohibía a la administración revocar sus propios actos, en virtud de los cuales se creaban, reconocían o declaraban derechos subjetivos a favor de los particulares, porque dicha atribución era única y exclusiva de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Actualmente, en virtud del Título III, del Libro Segundo de la Ley No. 38 de 2000, se admite la revocatoria de los actos administrativos en sede administrativa, siempre que se dé la observancia de los parámetros legales enunciados en los artículos 62 y 63, y para los cuales se exige la opinión favorable de funcionarios del Ministerio Público, en atención a la competencia del acto administrativo que ha de revocarse. Igualmente, es importante destacar que para todos estos casos se requiere del consentimiento del afectado.

En el caso subjúdice, es evidente que a través de la Resolución No. 18 de 27 de marzo de 2002, se ha realizado la revocatoria de un acto administrativo, desconociéndose que a través de un acto administrativo anterior, como lo fue la Resolución No. 98 de 15 de noviembre de 2000, el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola, dispuso que la Caja de Seguro Social pagaría por el terreno que ocupa con la policlínica de Guabito, la suma de B/.1,000.00. Por

consiguiente, se ha desconocido el procedimiento legal enunciado en el artículo 62 de la Ley No. 38 de 2000, ocasionándole graves perjuicios a la Caja de Seguro Social.

El Consejo Municipal del Distrito de Changuinola, tenía dos alternativas: una, era solicitar ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que se declarase nula, por ilegal, la Resolución No. 18 de 15 de noviembre de 2000, ya que es notorio que dicha resolución fue emitida sin cumplir con los parámetros legales enunciados en el Acuerdo No. 77 de 12 de noviembre de 1997; y la otra, revocar este acto administrativo bajo la observancia de los parámetros legales dados por el artículo 62 citado.

Por lo expuesto, este Despacho coincide con los argumentos expuestos por el demandante, en cuanto a la violación de los artículos 46 y 62 de la Ley No. 38 de 2000, ya que el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro, no podía revocar la Resolución No. 98 de 15 de noviembre de 2000, con el procedimiento que lo realizó, máxime cuando a través de la Resolución No. 98 de 1995, se había acordado con la Caja de Seguro Social, un precio de venta de B/.1,000.00; siendo, luego aumentado a la cantidad de B/.10,000.00.

En lo que respecta a la supuesta violación al artículo 102 de la Ley No. 56 de 1995, este Despacho disiente del criterio expuesto por el demandante, ya que la norma legal invocada versa sobre las donaciones, y en el caso bajo estudio, si bien es cierto que el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola, otorga a un precio ínfimo, la venta de la Finca No. 5419 a la Caja de Seguro Social, lugar donde se encuentra ubicada la policlínica de Guabito, dicha

transacción se realizó bajo la denominación de venta y no de donación; por tanto, no puede producirse la violación de esta norma legal, toda vez que la misma regula una situación distinta a la que acontece en el caso bajo estudio.

Finalmente, en cuanto a los derechos posesorios que el representante judicial de la Caja de Seguro Social alega poseer sobre la Finca No. 5419, y por la cual alude la supuesta conculcación a los artículos 3 y 23 del Acuerdo No. 77 de 12 noviembre de 1997, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola, advertimos que dicha normativa no es aplicable, toda vez que la Caja de Seguro Social, tiene que probar la posesión de este bien; además, para que se otorgue el privilegio contemplado en estas normas, es importante, que acredite la posesión de dichos bienes al momento que se expidió este Acuerdo Municipal.

Por lo expuesto, solicitamos respetuosamente a Vuestra Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que declare nula, por ilegal, la Resolución No. 18 de 27 de marzo de 2002, emitida por el Consejo Municipal del Distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro, ya que vulnera los artículos 46 y 62 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

IV. Derecho: Aceptamos el invocado.

V. Pruebas: Aceptamos las copias debidamente autenticadas.

Del Honorable Magistrado Presidente,

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

Licda. Martha García H.
Secretaria General, a.i.

Materia: Venta de bien inmueble.
Ejidos municipales
Revocatoria de Acto administrativo.

Exp. No. 004
Asignado: 22-09-03
Proyecto: 28-10-03
MAC-8