

Panamá, 25 de febrero de 2002.

Honorable Representante
Edilberto Ballesteros R.
Presidente
Junta Comunal de Sabanitas
Distrito de Colón
Provincia de Colón
E. S. D..

Honorable Representante:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o el procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota del 26 de diciembre del pasado año por la cual nos consulta:

“Puede prevalecer el interés privado en perjuicio del interés social sobre tierras estatales?”

Los hechos que fundamentan esta interrogante se derivan de la solicitud dirigida por la Junta Comunal de Sabanitas a la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario con el propósito de recibir un **globo de terreno de seis (6) hectáreas con cinco mil seiscientos ochenta y nueve punto ochenta y cinco (5,689.85) metros cuadrados** ubicados en la localidad de Santa Rita, Corregimiento de Sabanitas, Distrito y Provincia de Colón.

La Junta Comunal de Sabanitas señaló como motivo de la solicitud la intención de *“realizar en esos terrenos un complejo deportivo, recreativo, turístico para la provincia y el resto del país.”*

Dicha solicitud fue contestada mediante Resolución No. D.N. 267-2001 de 29 de junio de 2001, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria. A continuación citamos parte de la misma:

“Primeramente es necesario indicar que el lote de terreno solicitado por el señor...forma parte de la finca....propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por lo que es potestativo de esta instancia decidir a quien adjudicar en un momento dado.

Siendo que las desavenencias que existieron entre el solicitante (y demás partes interesadas)...fueron resueltas mediante acuerdo, queda entonces definir la queja presentada por Edilberto Ballesteros, Representante del Corregimiento de Sabanitas.

Al respecto queremos indicar que no encontramos objeción alguna en que los moradores de la Comunidad de Sabanitas dispongan de un área recreativa, por lo que somos del criterio de que asignando ésta al Instituto Nacional de Deportes, se garantizará el uso correcto de la misma y por consiguiente, se le daría respuesta a dicha comunidad.

En virtud de las consideraciones expuestas, el suscrito director Nacional de Reforma Agraria, en uso de sus facultades legales,

RESUELVE

PRIMERO: Asignar a favor del Instituto Nacional de Deportes (I.N.D.E.) un área de 0 Has + 5,000 m² la cual deberá ser segregada del plano....

....

SEXTO. Advertir a las partes que contra la presente resolución procede el recurso de reconsideración o apelación...”

Fue así como la Junta Comunal de Sabanitas interpuso recurso de apelación ante el Ministerio de Desarrollo Agropecuario para que revisara la mencionada decisión.

El Ministerio de Desarrollo Agropecuario procedió entonces a un segundo estudio del caso y emitió la Resolución No. ALP-066-RA-01 de 2 de octubre de 2001.

Sin embargo, la Junta Comunal de Sabanitas ha considerado esta última Resolución “*confusa y contradictoria*”. Procedemos a citar brevemente el contexto de la misma.

Ante todo, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario repasa los antecedentes de la controversia y establece lo siguiente:

“Primeramente es necesario indicar que el lote de terreno solicitado por el señor....forma parte de la finca....propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por lo que es potestad de esta instancia, decidir a quien adjudica en un momento dado.

Como quiera que las desavenencias que existieron entre el solicitante (y demás partes interesadas)....fueron resueltas mediante acuerdos, nos corresponde entonces resolver la apelación interpuesta por Edilberto Ballesteros, quien es el presidente de la Junta Comunal de Sabanitas y requiere del terreno para la realización de un campo deportivo que beneficie a la comunidad y que carece de instalación de esta naturaleza.

Esta solicitud de la Junta Comunal de Sabanitas se encuentra respaldada con las disposiciones de los otros solicitantes a la adjudicación, quienes sostienen que (el) área del terreno es utilizado por los jóvenes de la comunidad que llevan a cabo juegos deportivos en él. En virtud de que es real la necesidad de áreas adecuadas, para realizar deportes y para que los niños puedan jugar sin peligros, estimamos que se cumple con la función social del terreno, al adjudicarlo específicamente por los fines antes mencionados.

Sin embargo, somos del criterio, que no es el Instituto Nacional de Deportes (INDE) la institución encargada de llevar a buen término este proyecto, sino que le corresponde a la propia Junta Comunal de Sabanitas ser la adjudicataria y responsable que efectivamente se concrete el campo deportivo, habida cuenta que la Junta Comunal de Sabanitas es la que tiene por ley, la función de velar por la buena marcha de la comunidad y de resolver sus problemas, que repercuten o afectan a tod(a) la población de ese sector.

En consecuencia,

RESUELVE:

PRIMERO: Modificar la Resolución No. D.N. 267-2001 de 29 de junio de 2001 expedida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en el artículo primero la cual quedará así:

PRIMERO: Asignar a favor de la Junta Comunal de Sabanitas un área de 0 Has + 5,000 m² la cual deberá ser segregada del plano....el cual será utilizado para la

construcción de un campo deportivo, para el bienestar de la comunidad. En caso de no dársele el uso especificado, las mismas revertirán al Estado.

....

TERCERO: Advertir a las partes que con la presente Resolución se agota la vía gubernativa.

Expuesto los antecedentes, procedemos entonces con un examen de las normas contenidas en la Constitución Política y el Código Agrario, sobre la expropiación y adjudicación de tierras.

Los **artículos 44, 45, 46 y 47** de la **Constitución Política** contienen lo referente a la **propiedad privada** y su eventual **expropiación**:

“Artículo 44: Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.

Artículo 45: La propiedad privada implica obligación para su dueño por razón de la función social que debe llenar. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización.

Artículo 46: Cuando la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

Artículo 47: En caso de guerra, de grave perturbación del orden público o de interés social urgente, que exijan medidas rápidas, el Ejecutivo puede decretar la expropiación u ocupación de la propiedad privada.

Cuando fuese factible la devolución del objeto ocupado, la ocupación solo será por el tiempo que duren las circunstancias que la hubieren causado.

El Estado es siempre responsable por toda expropiación que así lleve a cabo el Ejecutivo y por los daños y perjuicios causados por la ocupación, y pagará su valor cuando haya cesado el motivo determinante de la expropiación u ocupación.”

En adición, citamos el **artículo 2** de la **Ley 57 de 30 de septiembre de 1946** “Por la cual se desarrolla el artículo 46 de la Constitución Nacional” que hace referencia precisamente a la esencia de la consulta en cuestión:

“Artículo 2: Se declaran obras de interés social: las escuelas, bibliotecas, casa para obreros, hospitales, casa cuna, sanatorios, preventorios y toda obra análoga que redunde en beneficio social.”

En este mismo orden de ideas, el **artículo 29** de la **Ley No. 37 de 21 de septiembre de 1962** “*Por el cual se aprueba el Código Agrario de la República*” dispone lo siguiente:

“Artículo 29: Todas las personas naturales o jurídicas que tuvieran tierras en propiedad tienen el derecho a su uso, goce y disposición plena, con limitaciones que impone la función social de la tierra y en tal condición deben recibir del Estado la prestación necesaria y deben cumplir con lo establecido por las disposiciones constitucionales y legales vigentes.”

Al ser la *función social* eje de la presente investigación, y como quiera que es un punto fundamental en el desarrollo de las disposiciones legales previamente citadas, es menester incluir en este análisis una breve explicación de su razón de ser.

“La función social es la que cumple el Estado mediante el desarrollo de ciertas actividades económicas, sanitarias, sociales y políticas, específicamente determinadas, que contribuyen directa o indirectamente al bienestar de la población. El estado no se concibe si no es actuando en esa forma, puesto que él está formando por la sociedad misma, a la cual representa.

Pero la función social afecta también al orden privado de las relaciones y se caracteriza muy especialmente en la propiedad, en el capital y en el trabajo, cuyo ejercicio y disfrute pueden beneficiar a los particulares, pero siempre que con ello no se perjudique el interés de la comunidad.

En ese sentido la función social de la propiedad ha sido definida por Angel Ossorio como el derecho de usar, disfrutar y disponer de las cosas con arreglo a su naturaleza en servicio de la sociedad y para provecho del propietario.

Bien se comprende que este concepto del dominio es contrario al establecido en algunos códigos; conforme a él, el propietario puede usar y gozar de las cosas según su voluntad, pudiendo desnaturalizarlas, degradarlas o destruirlas.”¹

¹ Ossorio, M., Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales, Edit. Heliasta srl, 21ª edic., Buenos Aires, 1994, p.443

Tomando como punto de referencia las líneas precedentes, es preciso apuntar que la Comisión de Reforma Agraria representa al Estado en la ejecución de planes y proyectos en beneficio de la comunidad en general, integrando las normas de justicia que promueven la incorporación del hombre al campo y al desarrollo económico social y político del país.

De igual forma, asegura una distribución equilibrada de la propiedad y de la tenencia de tierras en concordancia con las citadas normas de la Constitución Política y el Código Agrario.

Siempre en el Código objeto de estudio, el artículo 35 continúa con este propósito especificando los casos para proceder con las **expropiaciones**:

“Artículo 35: Para los fines de la Reforma Agraria, el Organo Ejecutivo expropiará a solicitud de la comisión de Reforma agraria, conforme a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, tierras de propiedad privada cuando se encontraren en los siguientes casos:

- a) Tierras ocultas, ociosas o insuficiente explotadas, conforme a lo establecido por el Artículo 31;*
- b) Cuando los propietarios de tierras no cumplan la función social de la propiedad especialmente en las circunstancias previstas por el artículo 30;*
- c) Cuando por ley se hubiere declarado de Utilidad Pública un proyecto de la Comisión de Reforma Agraria y las tierras necesarias para el mismo, fueren de propiedad privada.”*

Para los efectos de estas expropiaciones, Reforma Agraria deberá ceñirse a lo estipulado en el Código Judicial. Esta reglamentación tiene sus orígenes en el artículo 3 de la **Ley 57 de 30 de septiembre de 1946**, cuando señala lo siguiente:

“Artículo 3: Cuando el Estado necesite en todo o en parte una finca de propiedad particular para una obra de utilidad pública o de beneficio social, llamará al propietario y le notificará el propósito del gobierno, a fin de señalar de mutuo acuerdo, el precio razonable de la misma. Si el propietario y el representante del gobierno no llegasen a convenir en el valor de la propiedad, la Nación promoverá el juicio de expropiación correspondiente.”

.....

En cuanto al proceso de **adjudicaciones**, citaremos los **artículos 95, 96 y 111** del **Código Agrario** que consideramos pertinentes al caso concreto:

“Artículo 95: Tan pronto como entre en vigencia este código y en funciones de Reforma Agraria, la distribución y adjudicación de las tierras estatales rurales a particulares será efectuada, única y exclusivamente, por la Comisión de Reforma Agraria...

Artículo 96: Las solicitudes de adjudicación de tierras estatales a título gratuito u oneroso deberán ser dirigidas al funcionario provincial designado por la comisión de Reforma agraria, el cual las sustanciará y remitirá a la Dirección General de Reforma Agraria...

Artículo 111: La Comisión de Reforma Agraria podrá negar la solicitud cuando lo crea conveniente, por razones de utilidad pública, de interés social o cuando interfiera con sus planes de desarrollo agrario.”

Tenemos entonces, que la Junta Comunal de Sabanitas solicitó a la Dirección Nacional de Reforma Agraria un globo de terreno. La solicitud fue acogida, pero Reforma Agraria resolvió a favor del INDE por considerar que de esta manera se garantizaría *el uso correcto de la misma y por consiguiente, se le daría respuesta a dicha comunidad.*

Cabe la salvedad que el terreno adjudicado en dicha resolución fue de un área de **0 Has + 5,000 m²** y no la totalidad del globo de terreno, esto es, **seis (6) hectáreas con cinco mil seiscientos ochenta y nueve punto ochenta y cinco (5,689.85) metros cuadrados**. Los criterios utilizados por Reforma Agraria para seleccionar esta área a ser adjudicada no se encuentran documentados en la citada Resolución.

La Junta Comunal de Sabanitas apela esta decisión y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario emite una segunda Resolución, modificando la primera en cuanto al destinatario de la adjudicación del terreno se refiere, este es, La Junta Comunal de Sabanitas en vez del INDE; no presenta variaciones en la dimensión del globo en sí.

Como hemos recalado, Reforma Agraria no sustentó la decisión de otorgar un terreno menor del solicitado originalmente y de la misma manera el Ministerio de Desarrollo Agropecuario tampoco se pronuncia al respecto.

Hasta aquí hemos estudiado la situación objeto del conflicto planteado con una visión doctrinal y legal. Tomando en cuenta todos los argumentos analizados, este despacho estima concluyente la Resolución No.ALP-066-RA-01 de 2 de octubre de 2001, como la misma indica en su tercer aparte: *con la presente resolución se agota la vía gubernativa.*

Los argumentos utilizados por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario al momento de emitir la Resolución objeto del conflicto no deben considerarse a nuestro ver ni confusos ni contradictorios. Las disposiciones legales pertinentes han sido acatadas plenamente y con el criterio de **equidad**.

La *equidad* supone que se apliquen los principios generales que deben guiar la facultad discrecional y se otorgue una justicia distributiva, es decir, la basada en la igualdad o proporcionalidad.²

La hipótesis planteada en cuanto a la prioridad del interés privado sobre el interés social, refiriéndose a tierras estatales, ha sido ampliamente rebatida tanto por la Constitución y la Ley, tal cual lo demuestra el examen llevado a cabo en el presente documento.

Si la Junta Comunal de Sabanitas considera que la situación objeto de la consulta se inclina hacia otra vertiente y que se han violado los procedimientos que contempla la Constitución y la Ley en perjuicio de la misma, es nuestro deber recordarle que puede acudir a la vía Contencioso Administrativa y solicitar la nulidad de la Resolución emitida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

En espera de haber absuelto satisfactoriamente su inquietud, me suscribo de usted con la seguridad de mi respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/aai/hf.

² Ossorio, M., op.cit., p.388