

Panamá, 13 de abril de 1999.

Licenciado  
LUIS DONADÍO MORENO  
Abogado Consultor del Consejo  
Municipal del Distrito de San Miguelito  
E. S. D.

Señor Abogado Consultor:

Nos referimos a su Nota s/n recibida en este Despacho el 6 de abril de 1999, mediante la cual nos solicita nuestra opinión sobre algunos tópicos relativos a una posible indemnización a varias familias dentro del Distrito de San Miguelito.

Sobre el particular, debemos expresarle que el artículo 217 de la Constitución Política, en su numeral 5, atribuye al Ministerio Público, la función de servir de Consejero Jurídico a los funcionarios administrativos; y el artículo 101 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 348, numeral 4 del Código Judicial, dispone que el Procurador de la Administración tiene la función de servir de Consejero Jurídico a los funcionarios administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento a seguir.

Podemos resaltar de las disposiciones mencionadas, que la Consulta Jurídica debe ser formulada por el Servidor Público de carácter administrativo que va a aplicar la norma o que abriga dudas respecto al procedimiento que ha de seguir en determinado asunto de su competencia; en consecuencia, quedan excluidos para formular este tipo de Consultas, las personas particulares, como resulta ser el presente caso.

No obstante, por tratarse de un tema que consideramos de vital importancia, procederemos en esta ocasión, a dar respuesta en los siguientes términos:

En primera instancia debemos manifestar que su Consulta, más que jurídica, contiene aspectos de orden social que el Municipio o el Estado como tal, deberán velar en interés de la sociedad y procurar la protección de esos intereses sociales. En ese sentido, nuestra Constitución Política consagra una serie de normas, a fin de proteger esos derechos, constituyéndose en ¿derechos y deberes individuales y sociales¿, más propiamente conocidos como garantías fundamentales (tener un hogar decoroso), razón por la cual debemos tener presente que: ¿la familia es un grupo étnico intermediario entre el individuo y el Estado; es un elemento de cohesión y equilibrio social entre el individuo y la Nación. En la organización familiar están en juego no únicamente los intereses individuales, sino también los intereses de la sociedad¿.

La primera norma que debemos observar, es el artículo 17 de la Carta Fundamental, que a la letra dice:

¿Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.¿

El carácter impositivo que se manifiesta, conlleva varias obligaciones que resultan de cumplimiento irrenunciable para las autoridades, y que básicamente se centran en la defensa y aseguramiento de los derechos individuales y sociales del ciudadano, y por otra parte, de la propia ley suprema y demás normas jurídicas que identifican al Estado. Y es que debemos recordar que tanto los Alcaldes, Honorables Representantes de Corregimientos y, hasta los Corregidores representan la expresión popular de la sociedad, pues para ello fueron elegidos.

Ahora bien, la norma además señala en trasfondo, el principio de la limitación del Poder Público. Esto significa que, las autoridades no ejercen el mismo a su libre arbitrio, pues el ejercicio del poder, se da en virtud de las autorizaciones o mandatos establecidos por la Constitución y las Leyes.

La segunda norma constitucional que consideramos procede observar, lo es el artículo 26 *ibídem*; el mismo guarda relación con el Principio o derecho de Inviolabilidad del Domicilio.

¿Artículo 26. El domicilio o residencia son inviolables. Nadie puede entrar en ellos sin el consentimiento de su dueño, a no ser por mandato escrito de autoridad competente y para fines específicos, o para socorrer a víctimas de crímenes o desastres.¿

La condición, nivel o estrato social de bajos recursos o estado de pobreza, no implica en ningún momento o modo alguno, que una persona deba ser sometida a ningún tipo de humillación o vejamen, para ser desalojada de lo que ésta considera su residencia, por más humilde que sea. Si se diera o fuera este el caso, consideramos que la autoridad correspondiente deberá en primera instancia, buscar los medios para atender la necesidad que afecta en ese momento al asociado desprotegido, para luego proceder si se puede, con un desalojo de una vivienda condenada o abandonada. Actuar con violencia o el uso de la fuerza o intimidación ante estas circunstancias o eventos, pudiese atentar contra el Principio de la Inviolabilidad del Domicilio.

La Inviolabilidad del domicilio, en trasfondo garantiza el derecho a la propiedad privada, y al respeto a la dignidad que cada persona se merece, pues el Estado tiene la obligación de proveer la seguridad a los ciudadanos, a fin de que estos no se vean afectados en cuanto a su integridad física, psíquica y moral. En principio, impone la prohibición general de que el domicilio no puede ser ultrajado; es decir, que ninguna persona, que no sea autoridad, no puede adentrar al domicilio o a la residencia de otra persona, sin la autorización del propietario o en el estricto cumplimiento de las formalidades preceptuadas en la Constitución y en la Ley. Significa entonces, que en virtud del primer planteamiento, es necesario la existencia del consentimiento del dueño del domicilio o la residencia; en el segundo caso, el principio de inviolabilidad del domicilio o la residencia, cede ante la posibilidad del allanamiento, el cual, para su configuración, requiere de orden emitida por la autoridad competente y previa a la diligencia, además, en la misma tiene que estipularse de manera clara y específica, cuáles han sido los motivos para tal medida, así como para la desocupación o demolición.

Una de las normas que consideramos de mayor preponderancia es la que resulta del llamado principio de la Primacía del Interés Social, consagrado en el artículo 46 del Texto Fundamental. Veamos:

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

En el caso subjúdice estamos en presencia de la preponderancia del interés general sobre el interés particular de los individuos. De manera especial, sobre la apropiación de cualquier tipo de bien, o sobre cualquier recurso, significa que los intereses de los asociados prevalecen. El carácter obligatorio manifestado, más que una intención adversa a la estructura económica, nutre a la misma, otorgándole una aparente conjugación con los compromisos que el Estado debe hacer frente, con el objetivo de garantizar el bien común de sus miembros en términos globales.

La norma no precisa en un sentido conceptual al interés social, es más, diluye la precisión de su contenido, al no definirla y pretender una explicación sobre la base de otros conceptos afines como: utilidad pública e interés público; los cuales, a todos, sin exclusión enfocan la obligación que tiene el Estado de asegurar un mejoramiento simétrico e integral de la comunidad, en especial, de aquellos sectores sociales más desposeídos o marginados. En esencia, la primacía del interés social sobre el interés de los individuos, no es más que el principio al cual está obligatoriamente comprometido el Estado, con el propósito de hacer efectivo la obtención y la garantía del bien común de sus asociados.

El Municipio deberá promover en todo caso, el desarrollo de la colectividad y velar por la solución de sus problemas. Su filosofía se centra en la necesidad de dar participación efectiva a los miembros de la colectividad en las tomas de decisión respecto de los negocios del Distrito, en la forma de aunar esfuerzos en la búsqueda de soluciones a sus particulares problemas.

Cualquier gestión que realice esa augusta Cámara Edilicia, en beneficio de las clases más necesitadas de su comunidad, valdrá el voto plausible de la comunidad, que de una u otra manera fue quien los escogió para que los representara.

Observamos en la interrogante elevada por usted a este Despacho que, la respuesta a la misma tiene su sustento jurídico, en principios inminentemente constitucionales, de carácter social y humanitarios. (Art. 46 C.P).

De manera particular, sobre la apropiación de cualquier tipo de bien, o sobre cualquier recurso, significa que los intereses de los asociados prevalecen. La disposición constitucional, resulta un complemento directo al Principio de la Propiedad Privada y al de la Función social de la propiedad privada, y expropiación, e impone una obligación básica para las autoridades, las cuales no pueden desatender el contenido, en aquellas actuaciones en donde surja una contrariedad de interés privado con el interés social. El carácter obligatorio manifiesto, más que una intención adversa a la estructura económica liberal-individualista, nutre a la misma, otorgándole una aparente conjugación con los compromisos que el Estado debe hacer frente, con el objetivo de

garantizar el bien común de sus miembros en términos globales. Sin embargo, mientras se contemple de modo restrictivo a los derechos sociales, y su desarrollo efectivo sea un hecho mediatizado, que se observa por el planteamiento constitucional somero y decorativo; el principio de la primacía del interés social, manifestará un resultado apenas relativo.

Ahora bien, la norma no precisa en un sentido conceptual al interés social, es más, diluye la precisión de su contenido, al no definirla y pretender una explicación sobre la base de otros conceptos afines como: utilidad pública e interés público; los cuales, todos, sin exclusión, enfocan la obligación que tiene el Estado de asegurar un mejoramiento simétrico e integral de la comunidad, en especial, de aquellos sectores sociales más desposeídos o marginados. En esencia, la primacía del interés social sobre el interés de los individuos, no es más que el principio al cual está obligatoriamente comprometido el Estado, con el propósito de hacer efectivo la obtención y la guarda del bien común de sus asociados.

Para finalizar queremos señalar que este Despacho, considera oportuno, necesario y de vital importancia, toda gestión que de este tipo, realice el Gobierno Español; no obstante, no consideramos que una posible solución a este problema, sería la que usted plantea, cuando manifiesta que el Municipio se apropie de los terrenos desconociendo lo que él mismo adjudicó.

Dentro del contexto de desarrollo urbano, que el Proyecto ESCUELA EMPRESA, se reviste de gran importancia y envergadura, pero el mismo no puede ir en detrimento de cierto sector de la sociedad, que hoy ve en peligro, lo que con mucho esfuerzo y sacrificios han logrado, como lo es su Hogar.

Recomendamos así, que las más altas autoridades municipales se reúnan lo más pronto posible, a fin de buscar una alternativa más decorosa y humana para estas personas, que se encuentran en esta situación; quizás pudiesen ubicar otros terrenos conjuntamente con el Ministerio de Vivienda para lograr una misma condición y status socioeconómico a estas personas.

Se debe tener mucho cuidado a la hora de tomar una decisión que vaya a afectar derechos a terceros, basados en los principios anteriormente analizados.

Atentamente,

DR. JOSÉ JUAN CEBALLOS HIJO.  
Procurador de la Administración  
Suplente

JJC/14/cch