

Panamá, 18 de agosto de 2003.

Su Excelencia
MIGUEL CÁRDENAS
Ministro de Vivienda
E. S. D.

Señor Ministro:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales, de servir de asesores jurídicos de la administración pública que consultaren la interpretación de una ley, tal y como lo establece la Ley N°38 de 2000, en su artículo 6, numeral 1, a través de la presente damos contestación a su nota N°DMV-389-2003, calendada 17 de julio de 2003, recibida en este despacho el 23 de julio del mismo año, en la cual consulta nuestra opinión respecto al concepto de **interés social**, contenido en el artículo 1 de la Ley 30 de 1992, adicionado por la Ley 20 de 2003.

Antes de entrar a analizar lo consultado, debemos señalarle que las consultas jurídicas, llevan inserto el requisito legal, de estar acompañadas de la opinión jurídica, del departamento de asesores jurídicos de la institución consultante, tal y como lo dispone el artículo 347, numeral 6, del Código Judicial, por cual le invitamos para próximas consultas cumplir con lo indicado.

Como cuestión previa, al análisis del punto consultado, estimamos necesario hacer algunas consideraciones generales de la figura **interés público o social**, en el orden constitucional, legal y doctrinal.

Debemos señalar, que en nuestra legislación patria, no existe disposición alguna que precise de forma conceptual, la expresión **interés público**. Nuestra Constitución Política, se refiere a dicha figura señalando lo siguiente:

"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 particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, en interés privado deberá ceder al interés público o social".

Sobre la mencionada norma, que alude a la preeminencia del interés público o social, cabe citar que nuestra más alta Corporación de Justicia, se ha pronunciado en varias sentencias, sobre la mencionada expresión, y entre las cuales para ilustración del tema nos permitimos mencionar la fechada, el 21 de febrero de 2000, publicada en Registro Judicial de febrero de 2000, Pág.125, que en lo medular señaló:

"La norma constitucional se refiere a la contraposición existente entre el bien de los particulares y el social o el de la colectividad en el que prima éste sobre aquel.

La doctrina ha definido el interés público como:

"La utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado los súbditos. Debe constituir el alma de las leyes y criterio del gobierno,...

Las limitaciones del dominio se fundan en el interés público, si bien suelen establecerse sobre esa expresión menor que constituirse la convivencia de los demás. Ese mismo fundamento se encuentra en las servidumbres impuestas por la ley, y una por evidente utilidad pública y otras en interés de los particulares; pero éste sobre los demás y de menos importancia. O sin lesionarlos en la medida en que la obtención perjudicaría a otro.

La expropiación forzosa, el servicio militar, los impuestos y tantas otras instituciones y medidas de gobierno no tienen otra justificación que un menor quebranto del interés privado para servicio del interés público" (OSORIO, Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, editorial Heliasta, 1998, Pág., 529)

Se observa de lo expuesto, con claridad meridiana que en nuestro sistema no se precisa en sentido conceptual al interés social, pues si podemos ver que dicho término, se acompaña la conjunción "o" con interés público, de lo cual deducimos que en nuestra legislación patria, trata de conceptos relacionados.

En ese orden de ideas, cabe señalar que la Corte Suprema de Justicia, se pronunció en Fallo de 9 de mayo de 1994, en los siguientes términos:

"Tanto la Doctrina nacional como la extranjera y, nuestra jurisprudencia, utilizan los términos utilidad pública e interés social indistintamente. Claro está que es cuando la obra a ejecutar sea en beneficio, provecho o comodidad de la sociedad, y no como pretende el actor, quien solicita que el sentido que se le dé al término "utilidad pública" sea restrictivo y sin tener en cuenta que la obra a realizar es para satisfacer a la comunidad".

Por su parte la doctrina al referirse al interés social o público, nos dice:

"El interés social, viene de la palabra societas, que significa: "reunión, comunidad, compañía". La sociedad puede definirse como la unión moral de seres inteligentes en acuerdo estable y eficaz para conseguir un fin conocido y querido por todos. Se dice que el interés social, es un fin común que requiere del acuerdo libre de varios hombres para lograrse. El fin puede ser de diversa naturaleza: mercantil, jurídico, político, cultural, recreativo etc.; pero en todo caso se exige, para su existencia que se dé el consentimiento para alcanzar entre todos los socios ese fin. El cual es un bien común, en general". (Cfr. Miguel Acosta Romero. Pág. 1061.

Sobre la terminología interés público, este despacho en dictámenes jurídicos ha sostenido que "es el bien común notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. Aplicase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado, perteneciente a toda población, a todos los individuos; este ocupa un lugar privilegiado al ser un principio fundamental de legitimación".

Así entonces, podemos decir que el interés social o interés público en principio es un asunto de interés general, que debe satisfacer las necesidades del conglomerado, que compone una sociedad, por cual tiene identificación terminante con el bien común, y por tanto ese interés general siempre debe prevalecer sobre el privado.

Evidentemente, que el interés social tiene como finalidad primordial solucionar asuntos en el seno de una sociedad, enfocado a un mejoramiento integral de la sociedad, dependiendo del caso en concreto.

Es decir, interés social es un concepto indeterminado, o sea, no preciso, ya que encuentra su fundamento y justificación en diversos campos de la vida social, y por tanto busca un interés común, el cual en todo momento, debe prevalecer sobre el particular.

A continuación, analizaremos la norma objeto de la consulta:

La Ley 20 de 2003, que adiciona la Ley 30 de 1992, por el cual se establece el Parque Nacional Camino de Cruces, en su artículo 13 preceptúa textualmente lo siguiente:

"Artículo 13: Se adicionan dos párrafos al artículo 1 de la Ley 30 de 1992, así:

Artículo 1:....

De las cuatro mil ochocientos setenta hectáreas (4,876 ha) que comprenden la superficie de dicho parque, que incluye las áreas boscosas revertidas de Clayton, una superficie aproximada de ciento ochenta y cinco hectáreas, de las cuales setenta y cinco hectáreas serán asignadas para usos culturales, deportivos, recreativos y/o educativos. Las edificaciones e instalaciones que van a diseñarse y construirse en el Centro recreativo, Deportivo y Cultural Centenario de la Independencia, deberán desarrollarse temáticamente respetando el entorno natural e histórico de este parque y reforestando, en la medida de lo posible, las áreas cubiertas por la especie vegetal *sacharum spontaneus* (paja canalera) las ciento diez hectáreas restantes serán destinadas para uso de interés social.

Con base al párrafo anterior, le corresponderá a la Autoridad de la Región Interoceánica, en coordinación con la Autoridad Nacional del Ambiente, mediante resolución administrativa de esta última, redefinir los linderos de este parque”.

De la norma citada, se puede ver claramente que las hectáreas que comprenden el Parque Nacional de Camino de Cruces, contienen áreas revertidas, enunciándose el uso que se le dará, según la superficie, que determina de forma precisa la misma Ley. Pues, se designa un número de hectáreas para edificaciones o instalaciones con fines culturales, recreativos, educativos y deportivos, y por otro lado, determinada área para ser utilizadas con fines de interés social, entendiéndose, que su uso debe estar enfocado a satisfacer necesidades del seno de la sociedad, y por ende, debe garantizar el bien común.

Asimismo, se observa que corresponde a la Autoridad de la Región Interoceánica coordinadamente junto con la Autoridad Nacional del Ambiente, redefinir los linderos del parque, a través de resolución administrativa.

Según expone en su consulta, sus dudas surgen por razón de la posibilidad de aplicar el principio de interés social a que se refiere el artículo consultado, para desarrollar programas habitacionales, para un sector de escasos recursos, por lo cual, nos permitimos, citar la siguiente norma constitucional.

“Artículo 113. El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso.”

LUIS FUENTES MONTENEGRO, señala que en el aspecto sistemático, no encuadra la norma dentro del presente capítulo, referente en mayor parte a la materia de salud y seguridad social; pues se circunscribe al aspecto de la vivienda como un derecho social a favor de todos los pobladores. La orientación de ese importante derecho social, es la de promover y garantizar (en principio) una vivienda digna, mediante planes y programas de vivienda de interés social, lo que plantea la participación estatal en la plusvalía que puede generar su actividad urbanística, básicamente dirigida a los estamentos sociales más pobres.

En esencia se destaca la primacía de un interés comunitario, que tiende a equilibrar los injustos desequilibrios sociales en materia habitacional.

Como es sabido, corresponde al Ministerio de Vivienda establecer las políticas correspondientes, para proporcionar el goce del derecho social, como es el de la vivienda a toda la población, especialmente a los sectores más necesitados, tal y como lo señala la Ley 9 de 25 de enero de 1973.

Es importante citar la Ley N°5 de 25 de febrero de 1993, que crea la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá (ARI) y se adoptan medidas sobre los Bienes Revertidos. Dicho instrumento jurídico fue modificado por la Ley N°7 de 7 de marzo de 1995.

El artículo 3 de la Ley en comento al referirse al objetivo primordial de la ARI, señala:

"Artículo 3: LA AUTORIDAD tendrá como objetivo primordial ejercer en forma privativa la custodia, aprovechamiento y administración de los Bienes Revertidos dentro de las directrices y políticas nacionales fijadas por el Estado panameño, con arreglo al Plan General y a los planes parciales de desarrollo que se aprueben en el futuro para su mejor utilización, en coordinación con los organismos competentes del Estado, a fin de que los Bienes Revertidos sean incorporados gradualmente al desarrollo integral de la Nación. Para este efecto, LA AUTORIDAD deberá:

...

3. Coordinar todos los trámites que sean necesarios efectuar ante las entidades del Gobierno Central, las entidades autónomas y los municipios.

...

8. Coordinar y colaboración las entidades estatales y con los municipios que tengan jurisdicción en el Área del Canal para que, en el ejercicio de sus atribuciones, se adecuen al Plan General de Usos del Suelo para el Área y Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, aprobado por el Decreto Ejecutivo N°232 de 27 de septiembre de 1979 modificado por el Decreto Ejecutivo N°14 de 3 de febrero de 1993, o a los planes generales o parciales que se adopten en el futuro para tales áreas."

Por otro lado, en cuanto las atribuciones de la ARI, el artículo 5, en sus numerales 2, 3 y 4 de la Ley 5 de 1993, establece lo siguiente:

"Artículo 5: Para lograr los objetivos señalados en esta ley, LA AUTORIDAD ejercerá las siguientes atribuciones:

1. ...
2. Planificar, coordinar y decidir la ejecución de las estrategias, programas y proyectos específicos para el uso, conservación y desarrollo de los Bienes Revertidos.
3. Organizar el catastro completo y pormenorizado de los Bienes Revertidos y efectuar el avalúo económico de los mismos, con sujeción a la presente ley.
4. Expedir los reglamentos que sean necesarios para el arrendamiento, venta, concesión y administración de los Bienes Revertidos; y proponer al Órgano Ejecutivo los reglamentos que se refieran a procedimientos o situaciones contempladas en esta ley que deban ser objeto de estos últimos.
5. ...".

Las normas citadas, disponen de forma clara y terminante, que corresponde a la ARI, la custodia y aprovechamiento de los bienes revertidos, además de coordinar con las entidades estatales que tengan jurisdicción sobre dichos bienes.

También se faculta a la ARI, para planificar, coordinar y decidir la ejecución de estrategias, programas y proyectos específicos para el uso y conservación de bienes de áreas revertidas.

Por tanto, si las áreas que comprende el Parque de Camino de Cruces, destinadas para uso de interés social, son áreas revertidas corresponderá a la ARI, planificar la ejecución de programas estrategias y proyectos, su uso, pero recordando su obligación de coordinar con las instituciones involucradas, también por razón de sus funciones.

Se debe tener en consideración que las áreas revertidas tienen una naturaleza especial y sobre las mismas existen planes y proyectos por parte de la ARI, razón por la cual debe darse una efectiva comunicación y coordinación entre la

ARI y las otras entidades estatales, cuando estas últimas requieran desarrollar cualquier tipo de programa en dichas áreas, como por ejemplo proyectos habitacionales, como lo manifiesta en la nota consultiva.

Por lo anterior, este despacho estima que en los casos en que una institución estatal, tenga interés en el uso de áreas revertidas, para el desarrollo de un proyecto o programa debe comunicarse y coordinar con la ARI, quien es el ente facultado por ley para decidir sobre estos, tal y como lo establece el artículo 5, de la Ley 5 de 1993.

Esperamos de esta forma haber colaborado con su despacho.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuraduría de la Administración.

AMdeF/21/hf.