

Panamá, 5 de agosto de 2002.

Licenciado

Humberto Sánchez O.

Alcalde Municipal

del Distrito de Río de Jesús

Provincia de Veraguas

E. S. D.

Señor Alcalde:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como asesora y consejera jurídica de los servidores administrativos, procedemos a dar respuesta a su Nota N°. S/n de 3 de julio de 2002 mediante la cual nos solicita nuestra opinión respecto a un problema suscitado entre varias familias vecinas dentro de su jurisdicción, relacionado con un globo de terreno que constituye un ejido municipal.

Iniciamos el presente examen de la consulta, definiendo en un primer momento, el concepto de áreas y ejidos municipales.

El concepto área, según el diccionario de la Lengua Española, significa: “espacio de tierra comprendido entre ciertos límites. Unidad de superficie que equivale a cien metros cuadrados”. (Cfr. p.184)

Tradicionalmente, este concepto se identifica con un lugar abierto y despejado, carente de toda edificación, tales como: plaza y calles, donde se reunía el pueblo. Tomando en cuenta las fuentes en que se inspira nuestro Régimen Municipal (Ley N°.106/ de 1973), es fácil advertir que el concepto área no es generalizado, sino que se circunscribía al lugar donde se erigían las iglesias, usualmente se reunían allí la Gobernación y la Alcaldía, denominada en otros tiempos, casa de la Municipalidad.

En cuanto al ejido, la Real Academia Española, en su diccionario de la Lengua Española, lo define como:

“Campo común de un pueblo, lindante con él, que se labra y donde suelen reunirse los ganados o establecerse las eras”. (op. cit. pág. 795).

De allí, que el concepto común que se le ha dado al ejido, es el de un campo que se encuentra al final de un lugar habitado, que además colinda con éste, en el que no se labra, no se siembra, por estar reservado a la reunión del ganado o las eras. Este terreno pertenece comunalmente a todos los que conforman el poblado, por tanto, no puede venderse, hipotecarse, ni arrendarse. Es poco lo que queda del ejido en la actual época, pues sabemos que los bienes inmuebles siguen generalmente la clasificación de bienes públicos y privados. Dentro de la categoría de los bienes, el Municipio posee una serie de tierras que utiliza para uso público y otras que concede en arrendamiento o venta; éstos son los que pertenece a la categoría de los bienes privados que no son de uso público. Sin embargo, ya casi no existen áreas comunes para pastar.

El autor, Gustavo Ansola Lozada, en su obra el: “Ámbito Municipal”, recoge los conceptos que ya explicáramos, sobre ejidos; sobre este tópico, el jurista indica que “estas tierras son de uso común sobre la cual se mantenía una especie de protección legal, tratando de impedir su acaparamiento por un solo individuo. Y es que los ejidos, en su concepto anterior, es de tierras afueras de la población para su utilización comunitaria o en el de hoy, de tierras que permitan el ensanche de las poblaciones, son indispensables para el mejor desarrollo de una ciudad, pues cuando faltan estas tierras de propiedad comunitaria, los dueños de los terrenos vecinos lo que realizan es una verdadera y total especulación con la venta de lotes que el crecimiento de la población hace indispensable de utilizar...”. Por ello, sólo se permitía la adjudicación o cesión limitada de estos terrenos y, en otros casos se prohibía la venta de los mismos.

Como queda claro, el crecimiento de las poblaciones ha venido determinando la necesidad de que los municipios hagan frente a través de un plan regulador la extensión territorial de sus pueblos. Es en suma, una tarea de análisis integral de las necesidades del núcleo urbano de la actualidad y de planeamiento de su natural expansión futura; labor que a nuestro juicio, debe ejercer de forma coordinada con otros entes del Estado por ejemplo: con el Órgano Ejecutivo, Gobierno Provincial, Ministerio de Gobierno y Justicia. (Ref. ZUCCHERINO, Ricardo Miguel. Teoría y Práctica del Derecho Municipal. Tomo III, p. 278).

Dentro del escrito de su consulta, debemos extraer dos situaciones, que a nuestro juicio, son la génesis del litigio en estudio; por una parte, el uso de un camino que por décadas ha sido utilizado como servidumbre por tres familias y, por la otra parte el derecho que pueda tener, quien en la actualidad es el legítimo propietario de los fundos afectados por la presunta servidumbre.

Considera este despacho que el punto de partida de la presente

investigación **radica en el hecho de saber si realmente en la actualidad existe formalmente o no servidumbre de paso;** punto este que sin duda alguna usted como máxima autoridad de policía administrativa, deberá aclarar en primera instancia y verificar la información solicitando para hacer constar mediante certificación expedida por la Dirección General del Registro Público, quién es el propietario de la finca que atraviesa la servidumbre.

Es importante a nuestro juicio, tener presente en el caso que nos ocupa lo preceptuado en el artículo 514 del Código Civil de la República, que a la letra dice:

“Las servidumbres pueden ser continuas o discontinuas, aparentes o no aparentes.

Continuas son aquellas cuyo uso es o puede ser incesante sin la intervención de ningún hecho del hombre.

Discontinuas son las que se usan a intervalos más o menos largos y dependen de actos del hombre.

Aparentes las que se anuncian y están continuamente a la vista por signos exteriores, que revela el uso y aprovechamiento de las mismas.

No aparentes las que no presentan indicio alguno exterior de su existencia”.

Siendo así las cosas, consideramos importante esclarecer si se trata de una servidumbre discontinua y aparente (no existente de manera formal), la cual a la luz del artículo 522 del mismo cuerpo legal sólo podría hacerse valer en ausencia del respectivo título con el reconocimiento del propietario del fundo sirviente (situación que no se da en este caso), o a través de la existencia de una **sentencia en firme emanada de los Tribunales Ordinarios de Justicia** que la declare, siendo esta última vía, a nuestro criterio, el único camino a seguir para resolver la presente controversia, que se centra en la posibilidad de cambiar o no, una servidumbre que según información tiene más de 70 años de existencia, y cuyo conocimiento escapa a su competencia.

Es oportuno hacer referencia a la Sentencia de 28 de diciembre de 1990, proferida por Sala Primera de la Honorable Corte Suprema de Justicia, que trata el tema de la adquisición de servidumbres de paso de la siguiente manera:

“Si se tiene en cuenta la clasificación que de las servidumbres hace el artículo 514 del Código Civil, habría que concluir que las servidumbres de paso son aparentes por el hecho de estar a la vista con signos exteriores y discontinuas porque se usan a intervalos más o menos largos y dependen de actos del hombre. De allí, pues, que el derecho al reconocimiento de la servidumbre de paso, que es por su naturaleza aparente y discontinua en términos generales, tan solo puede darse en virtud de títulos conforme lo señala el artículo 521, y, a falta de él, por el reconocimiento que de la misma haga el dueño del predio sirviente o por una sentencia firme, conforme lo establece el artículo 522 del Código Civil.”

Por lo antes analizado, este despacho es del criterio que el Municipio por razón de su función social que debe tener en cuenta lo siguiente:

1. Ninguna de las familias involucradas en la presente situación, puede cambiar la ruta o vía de una servidumbre del lugar donde ésta se encuentra, sino a través de los medios legales establecidos para ello.
2. Son los Tribunales Ordinarios de Justicia los competentes para declarar la existencia del precitado gravamen, o de dirimir el presente litigio.
3. En lo que respecta a, si una persona puede construirle a otra en la parte frontal de su casa, debe usted tener presente que los propietarios de terrenos sólo pueden construir hasta donde están los límites permitidos por ley. Recuérdese, que existen normas de construcción que deben cumplirse y para ello, cada persona obtener de la Dirección o Departamento de Obras Municipales los respectivos permisos de construcción para construir una edificación en su casa o terreno, respetando los límites de su propiedad.

Lo recomendable en este caso, es que las familias interesadas en realizar algún cambio dentro de sus propiedades, deberán requerir de las autoridades competentes, sus respectivos permisos de construcción con apego a la ley.

El Municipio podrá atender las solicitudes de compra de terrenos

municipales situados en sus ejidos, siempre y cuando su condición esté definida y no se trate de terrenos privados.

En espera de haber contribuido a aclarar sus interrogantes, me suscribo de usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/14/jabs