

Panamá, 20 de junio de 2000.

Ingeniero
Faustino Camaño
Alcalde Municipal
del Distrito de Soná
Provincia de Santiago

Señor Alcalde:

Conforme a nuestras funciones Constitucionales y Legales y en especial como Consejera Jurídica de los servidores públicos administrativos que consulten nuestro criterio legal; acuso recibo de su Nota s/n, fechada 26 de mayo de 2000 por medio de la cual nos plantea la siguiente interrogante:

“Si existe algún precepto legal, que permita regular y obligar a los dueños de propiedades, baldías dentro de ejidos Municipales, a que las mismas, sean utilizadas sólo con fines de interés social para el desarrollo urbano y no con otros fines, por ejemplo productivos.

La Consulta obedece a que en el Distrito, existen ejidos Municipales en el Corregimiento de Soná-Cabecera; y dentro de esa área, existen **propiedades privadas tituladas**, que están siendo utilizadas para la explotación pecuaria y forestal, más sin embargo, el Municipio no tiene tierras disponibles para

conceder lotes para viviendas; y esta es una necesidad urgente de la población; **y lo que se desea saber es**: si el Municipio puede impedir que estas tierras privadas puede ser utilizadas para otros proyectos, que no sea el de desarrollo urbano, esto con fundamento en el artículo 45 de la Constitución Nacional.”

Iniciamos el presente examen de la Consulta, definiendo en un primer momento, el concepto de Áreas y Ejidos Municipales, para tener clara esta figura y su importancia, y luego entrar a analizar las normas Constitucionales y Legales referentes a la Propiedad Privada y sus limitaciones y el procedimiento de expropiación.

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 de **área** 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 106/1973), 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 consuetudinario que se le ha dado al ejido, es 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 y , 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 un 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.

En síntesis, el crecimiento de las poblaciones se ha venido dando de forma vertiginosa, y que es una necesidad que los Municipios deban hacer frente con un plan regulador y de extensión 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)

Ahora bien, entrando en materia, procedo a examinar la norma Constitucional y las Leyes referentes a la propiedad privada, su expropiación y procedimiento.

La Constitución Política, en su artículo 45, sobre Función social de la propiedad, y expropiación. Dispone lo siguiente:

“Artículo 45. La propiedad privada implica obligaciones 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.”

El concepto de propiedad privada, “no se aborda desde una perspectiva absolutista o clásica, incorporándose en ésta la función social como una obligación para el propietario. Sin embargo, a pesar de la referencia taxativa al concepto función social, sobre el mismo no se desarrolla ninguna definición expresa. Al respecto algunos autores explican la función social en virtud del interés general o colectivo. Ahora bien, ¿hasta qué nivel podría perjudicarse la garantía de la propiedad privada, por incumplimiento de la función social? Esta situación, por lógica, abre senda a la existencia de limitaciones, incluso de la propia privación de la propiedad; empero, dichas posibilidades no podrían darse sin las previsiones jurídicas necesarias a fin de no producir convulsiones en las estructuras del Estado que pueden ir en contra del bien común.

El apuntamiento de ‘las obligaciones -en sentido plural-, de la propiedad privada, deja entrever un carácter genérico al término función social, lo cual prevé la variedad de especies que pueden originarse. En ese sentido, la utilidad pública o el interés social, indefinidos en la norma, pasan a ser modalidades mediante las cuales cobra vida la figura de la expropiación’. Ello es así, por que no se puede desproteger los derechos de los propietarios; y con el objeto de que no pierda en ninguna instancia, el valor de sus propiedades, se aplica la sustitución de bienes, es decir, que en lugar del bien-objeto de propiedad, se le otorga una indemnización total que no deteriore las condiciones económicas del propietario”. De allí, que el interés particular ceda ante el interés social o colectivo. (Ref. Comentario de Luis Fuentes Montenegro p. 79-80 Constitución Política de 1972)

El cuerpo jurídico, que regula la expropiación está contenido en la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946, artículo 3 y cuyo contenido es del siguiente tenor:

“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 caso de acción judicial, el Ministro de Gobierno y Justicia impartirá instrucciones a los representantes de la Nación a fin de que gestione, ante el Tribunal donde sea instaurada la demanda, que en la sentencia respectiva, se declare, también, el aumento del valor adquirido por la propiedad beneficiada por razón de la vía pública o de la obra ejecutada o en proyecto.”

Al analizar el texto anterior, se deduce que el Estado ante la necesidad de expropiar una propiedad particular para una obra de utilidad pública o de beneficio social, deberá en primer lugar, notificar, es decir, poner en conocimiento al dueño sobre las razones o motivos que tiene el gobierno, a fin de llegar a un acuerdo sobre el precio razonable de la misma; en caso tal, de que el propietario y el representante del gobierno no llegasen a convenir el valor de la propiedad, la Nación promoverá el juicio de expropiación correspondiente.

El Procedimiento, para efectos de esta expropiación está contenido en el artículo 1937 del Código Judicial. Veamos:

“Artículo 1937. Siempre que sea necesaria la expropiación de un bien, por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, de acuerdo con el artículo 45 de la Constitución

Política, se seguirá el procedimiento que a continuación se expresa:

1. La demanda de expropiación deberá presentarse con la Ley o acto expedido por la autoridad competente que ha declarado la expropiación, la que expresará con toda claridad que es lo que debe expropiarse, con qué objeto y por qué motivo. Esta circunstancia también se expresará en la demanda.

La demanda se dirigirá:

- a) Contra el propietario del bien o los que sean titulares de derechos reales sobre el mismo;
 - b) Contra las partes del proceso, si el bien se hallare en litigio;
 - c) Contra los arrendatarios o acreedores anticréticos, si los contratos constan en escritura pública y se han registrado;
 - d) Contra la persona que posee el bien, sin perjuicio de lo dispuesto en el literal "a" de este ordinal.
2. Si se tratare de inmuebles, se presentará igualmente un certificado sobre la propiedad y gravámenes.
 3. El demandante podrá acumular en la misma demanda varios inmuebles, aunque pertenezcan a distintas personas."

Cuando el bien sea por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la

Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización .”

Por todo lo anteriormente expuesto, este Despacho es del criterio, que el Municipio no puede impedir a los dueños de propiedades privadas que ejerzan actividades pecuarias y forestales en dichos terrenos; sin embargo, por razón de la función social que ésta debe cumplir, le recomendamos al señor Alcalde lo siguiente:

1. Que el Municipio inicie conversaciones con los propietarios o dueños de las propiedades privadas y explique las razones o propósitos que tiene dicha Corporación Municipal, para adquirir tales tierras; estableciendo de común acuerdo el precio razonable de las mismas.

2. De no llegarse a un acuerdo sobre la venta de dichas tierras le sugerimos, plantear la necesidad urgente de adquirir dichos terrenos al Consejo Municipal para que mediante Resolución, se ponga en conocimiento al Órgano Ejecutivo, para que a través de éste se promueva el juicio de expropiación correspondiente de conformidad con el artículo 3, de la Ley 57 de 1946.

3. Por último, le sugerimos como otra alternativa ante su preocupación por no existir lotes para viviendas, enviar una solicitud al Ministerio de Economía y Finanzas, específicamente a la Dirección General de Catastro, con fundamento en los artículos 179 a 186 del Código Fiscal, a fin de que se determine la existencia de tierras baldías Nacionales en dicho Distrito y se le adjudique gratuitamente el dominio de la mismas. No obstante, dicha solicitud deberá aportar los siguientes documentos debidamente autenticados:

- a. Copia del Acuerdo del Consejo Municipal en que consta la decisión de adquirir el dominio de las tierras para áreas y ejidos de la población respectiva;
- b. Constancia del número de habitantes de la cabecera del Distrito o de la población organizada cuya área y ejidos se piden; y

- c. Constancia del número de casas de habitación que haya en el poblado de que se trata.

Los documentos a que se refieren los dos últimos acápites deberán ser expedidos por la Dirección de Estadísticas y Censo de la Contraloría General de la República.

Una segunda copia del acuerdo mencionado en el acápite a) de este artículo, deberá ser enviada a la Comisión de Reforma Agraria para su información.

En espera de haber contribuido a aclarar su interrogante, me suscribo de Usted, atentamente,


Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.