

La función social de la propiedad en la Constitución Panameña

Fernando Guardia J., S. J.

El derecho de propiedad, según concepción liberal, tiene por objeto conservar la propiedad ya adquirida: al propietario liberal no le preocupa que el pobre siga siempre pobre. Dentro de la mentalidad individualista, ese derecho es absoluto. Sólo tiene que cuidarse del Estado-policía. El derecho de propiedad así concebido es doblemente injusto: da al rico poderes absolutos y deja al pobre en su debilidad.

La concepción cristiana es totalmente otra: el derecho de propiedad es un derecho de gestión privada de la propiedad, con el deber de orientarla al bien común.

Es gestión privada, ya que la autonomía espiritual de la persona humana requiere que el hombre sea dueño de su porvenir. El que suprime la propiedad hace al hombre esclavo del determinismo de su vida material.

Pero el hombre no está solo en el mundo, ni es autócrata autónomo. El hombre al encontrarse existiendo, tiene que reconocer su dependencia de Dios. La esencia misma del hombre es ser dependiente. Depende de Dios totalmente. De ahí que no puede haber nada en el hombre que no esté enmarcado dentro de los planes del Creador.

Y el ser-en-el-mundo del hombre supone el convivir con otros. Relación hacia los demás hombres que en cuestión tan vital para todos —como es la de la propiedad— no puede ser relegada a segundo plano.

Respeto de las cosas que le rodean, el hombre es administrador de Dios. “El que posee, posea para todos” (Cardenal Suhard). Y la razón de esta mayordomía ejercida en nombre del único Señor, es clara si se comprende que la propiedad privada vincula a determinados individuos los bienes de este mundo; estos bienes tienen de por sí un fin esencial impuesto por Dios, que no puede frustrarse (los bienes de la tierra fueron creados para que to-

dos y cada uno de los hombres pudiesen satisfacer sus necesidades); por tanto, siempre la propiedad privada debe atender a este fin; de lo contrario es desordenada.

El moderno concepto de función social de la propiedad, lo expresa nítidamente León XIII en la *Rerum Novarum*, al establecer la distinción entre el derecho de propiedad y el uso de la misma: "Acerca del uso que se debe hacer de las riquezas, hay una doctrina excelente que la filosofía vislumbró... El principio fundamental de esta doctrina es el siguiente: la posesión justa de las riquezas se distingue del uso justo de las mismas. Poseer algunos bienes en particular es derecho natural al hombre; y usar de ese derecho, mayormente cuando se vive en sociedad, no sólo lícito, sino absolutamente necesario... Mas si se pregunta qué uso debe hacerse de esos bienes, la Iglesia, sin titubear, responde: Cuanto a esto, no debe tener el hombre las cosas externas como propias, sino como comunes; es decir, de tal suerte, que fácilmente las comunique con otros cuando éstos las necesiten".

* * *

Lo hasta aquí expuesto es lo que enseña la razón que filosofa cristianamente.

Resulta interesante comprobar cómo la Constitución de la República de Panamá ha hecho suya esta doctrina.

El artículo 45, de la Constitución de 1946, actualmente vigente, dice: "Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales, la cual no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores".

"La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar".

Artículo tomado casi a la letra de la Constitución de 1941, que en su artículo 47 establece:

"Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores".

"Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o 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".

"La propiedad privada implica obligaciones por razón de la función social que debe llenar".

Comentando el carácter social que reviste la propiedad en el derecho panameño, dice el eminente constitucionalista Dr. J. D. Moscote: "Merece mención especialísima la de la propiedad en concepto de función social que sobrepasa, con mucho, el viejo derecho quirritario recogido, tras largos siglos,

por el espíritu individualista de la revolución francesa. En su esencia, la propiedad continúa siendo un derecho individual que se justifica psicológicamente desde el punto de vista del instinto fundamental del hombre que es el de su propia conservación, y jurídicamente en cuanto se le considere "sujeto de derecho" en el sentido objetivo y social de esa frase. De este derecho se desprende la facultad de poseer cosas para labrar el perfeccionamiento de la personalidad. Pero sucede que el punto de vista social reclama sus derechos, y, considerando, que el individuo, la persona, como tanto se ha dicho, es un ser de relaciones y que sus iniciativas, así respondan a sus más arraigados instintos o actos reflexivos conscientes, sólo se conciben, sólo son fecundos, en el grupo, en la sociedad, se llega de nuevo a la conclusión de que la propiedad, éste tan llevado y traído derecho originario, se transforma en un derecho condicionado por la rígida ley de la interpretación social"

Según el texto de la Constitución de 1941, la función social está en la propiedad: "La propiedad privada implica obligaciones por razón de la función social que debe llenar". Pero esta manera de concebir la propiedad no fué del agrado del Constituyente de 1946, por lo cual retocó el texto y dijo: "La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar". Pero: ¿quién debe llenar esa función social? ¿el dueño? ¿la propiedad? Gramaticalmente el texto se presta a confusión.

Claro está que el haber añadido la Constitución de 1946: "para su dueño", hace creer que ese es el sujeto de la oración, o trascendiendo el orden puramente lógico-gramatical, que la función social está en el propietario. Así es, en efecto, como la entiende Duguit, —citado por Moscote—, cuando dice: "En cualquier país donde la propiedad individual sea reconocida por la legislación positiva, el propietario tiene, por el mismo hecho de serlo, una cierta función social que llenar y la extensión de su derecho de propiedad debe ser determinada por la ley y la jurisprudencia que la aplica, según la función social que debe llenar. El propietario no puede pretender otro derecho que el de poder llenar libremente, plenamente, y enteramente la función social de propietario. Se puede decir, que, de hecho, la concepción de propiedad derecho subjetivo desaparece para hacer lugar a la concepción de la propiedad función social. Se encuentra en una situación de hecho que le obliga a una cierta función social y su apropiación es protegida en la medida y sólo en la medida en que él cumple esa misión social".

Pero con la concepción de Duguit no queda explicada plenamente la razón de ser de la función social de que se trata; porque, afirmar —sin más— que el propietario no tiene derecho, sino que su situación es meramente de hecho, y por fuerza de la misma tiene una obligación social, es dejar de explicar la raíz misma de donde brota el estricto deber de cumplir con la función social que implica el poseer bienes de este mundo. Por lo tanto, la solución de Duguit, al negar simplemente la existencia de un derecho a la cosa poseída, no se puede admitir.

La explicación verdadera es la propuesta por los autores católicos: existe verdadero derecho a la posesión de una cosa, pero este derecho no

es absoluto ni independiente, porque por la naturaleza de los bienes de la tierra, el que los posee tiene que realizar el fin que esos bienes tienen: ser para todos. Y esto es tener una función social la propiedad.

Podría parecer inútil este aquilatar los vocablos; es mera discusión de palabras dirá alguno. Pero no es así. Es menester dejar bien establecido que la función social está enraizada en el bien mismo, en la cosa misma que se posee, ya que ésta tiene una ordenación superior recibida de Dios. Tratar de dar otra solución, es tan sólo dejar en el aire un problema de trascendencia.

La función social no es un postulado gratuito y arbitrario. No es una concesión que se hace a las exigencias de la izquierda. La función social de la propiedad es una resultante necesaria del mismo derecho de propiedad, que en sí mismo es limitado, ya que dice relación a Dios y a los hombres.

Sumariamente veamos algunas de las disposiciones de la Constitución panameña de 1946: se autoriza la expropiación por motivos de interés social (artículo 46); el interés privado debe ceder al interés público social (47); en determinados casos, uno de ellos es el "interés social urgente", la expropiación puede hacerse por decreto del Ejecutivo sin indemnización previa (49); en las relaciones capital-trabajo la base debe ser la justicia social (76); "Las concesiones para la explotación del subsuelo, de la tierra y de los bosques y para la utilización de aguas, de medios de transporte y de otras empresas de servicio público, se inspirarán en el bienestar social (211); el Estado orientará las actividades económicas, según las necesidades sociales, para acrecentar la riqueza nacional y asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país (225); autorizado por la Ley, mediante expropiación e indemnización, el Estado podrá asumir, si fuere necesario, al bienestar colectivo, el dominio de las empresas de utilidad pública (228); "el cultivo del suelo es un deber del propietario para con la comunidad y será regulado por la ley a fin de que no se impida o se estanque el aprovechamiento de la tierra" (230).

* * *

El Legislador de 1946 ha usado esta manera de expresarse: "La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar" (Art. 45). Texto letra a letra tomado del proyecto de Constitución Nacional (Art. 48) presentado al Gobierno por la comisión nombrada en 1944, y compuesta por los Doctores J. D. Moscote, R. J. Alfaro y Eduardo Chiari. El Legislador de 1941 había dicho: "La propiedad privada implica obligaciones por razón de la función social que debe llenar" (Art. 47). El pensamiento, por lo tanto, viene claro desde su fuente, la Constitución de 1941: la propiedad tiene una función social.

Algunos autores, al hablar de la función social de la propiedad —por lo general los de tendencia izquierdista— dicen que la propiedad es una función social. Es decir, que se equipara la propiedad, por ejemplo, al régimen de correos, al ejército, a un servicio de transportes, etc., esto es, a instituciones creadas por la sociedad y que por ella pueden ser suprimidas sin más. Juzgo innecesario refutar tal concepción izquierdista extremada. Valga tan sólo recordar que la propiedad no es creación de la sociedad porque es anterior a la sociedad.

Con todo, cabe aún plantearse el problema: ¿ha tenido el Legislador panameño en cuenta esta acepción de la función social de la propiedad: “Es una función social”, la ha ignorado, o quizás, con decir “la propiedad tiene una función social” ha querido suscribir la tesis izquierdista?

A estas preguntas nos responderá el Dr. Moscote: el Constituyente de 1941 —que es quien introduce la moderna tendencia social en la legislación panameña— tuvo en cuenta la concepción izquierdista, porque ella aparece en la Constitución colombiana, Art. 26, enmiendas de 1936, artículo que adopta la Constitución panameña, pero enmendándolo. A la pregunta de que si el Constituyente panameño con diversas palabras, ha querido expresar como propia la misma doctrina, nos responde Moscote negativamente al decir que lo legislado en Panamá “se ajusta más a la esencia del principio que se abre camino”. Dice así textualmente el Dr. Moscote: “Como en el caso del artículo 24, el constituyente no adopta íntegramente el artículo 26 de la constitución colombiana (enmiendas de 1936), sino que le hizo ciertas modificaciones introducidas por nuestro constituyente; algunas de fondo... De las modificaciones introducidas precisa puntualizar... la implícita que consiste en la mejora del inciso en que se define el carácter de la propiedad. En el inciso correspondiente de aquella constitución se dice, de modo impropio, que la propiedad es función social, en tanto que el nuestro se limita a hacer constar que la propiedad privada implica obligaciones por razón de la función social que debe llenar, lo que se ajusta más a la esencia del principio que se abre camino”.

* * *

En el Congreso Rural de Manizales un Obispo dijo: “América Latina es un continente que está al borde de inminentes reformas: la evolución se hará o con nosotros o contra nosotros”.



BIBLIOGRAFIA:

- J. D. MOSCOTE, *El derecho constitucional panameño*, Panamá, 1943.
Pedro VILA CREUS, S. J., *Orientaciones Sociales*, 4ª edic., Editorial Razón y Fe, Madrid, 1949.
J. SOMMET, *Le droit de propriété face à la misère*, Revue de l'Action Populaire, n. 61, Paris, 1952.