

27 de abril de 1994

Su Excelencia
RICARDO ENRIQUE ICAZA E.
Ministro de Vivienda, Encargado ✓
E. S. D.

Señor Ministro:

Por medio de la presente respondemos su atenta Nota Nº.DSM/C/514-94 de 15 de abril de 1994, en la cual nos consulta sobre el siguiente aspecto:

"De existir una Ley especial que señale que los terrenos sujetos a renovación urbana tendrán valores catastrales congelados, es necesario que en caso de expropiación se tenga que realizar juicio especial a fin de fijar la indemnización."

Como es de su conocimiento, nuestra Carta Magna en los artículos 45 y 47 establece la figura de la expropiación en los siguientes términos:

"ARTICULO 45: La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar.

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización."

"ARTICULO 47: En caso de guerra, de grave perturbación del orden público o de interés social urgente, que exijan medidas rápidas, el Ejecutivo puede decretar la expropiación u ocupación de la propiedad privada.

Quando fuese factible la devolución del objeto ocupado, la ocupación será sólo por el tiempo que duren las circunstancias que la hubieren causado.

El Estado es siempre responsable por toda expropiación que así lleve a cabo el Ejecutivo por los daños y perjuicios causados por la ocupación, y pagará su valor cuando haya cesado el motivo determinante de la expropiación u ocupación."

Es pues, que la expropiación es un medio con que encuentra el Estado para extraer de la propiedad privada un bien con el propósito de que este cumpla con una utilidad pública o interés social definidos en la ley, con la correspondiente indemnización.

Al respecto, el tratadista José Roberto Dromi en su obra "Derecho Administrativo", expresa que, la expropiación es:

"...el instituto de derecho público mediante el cual el Estado, para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, priva coactivamente de la propiedad de un bien a su titular, siguiendo un determinado procedimiento y pagando una indemnización previa, en dinero, integralmente justa y única.

Los son los efectos esenciales de la expropiación: la transferencia del derecho de propiedad del expropiado al expropiante y el nacimiento del derecho a la indemnización a favor del expropiado..." (El subrayado es nuestro)

(DROMI, José Roberto. Derecho Administrativo. Tomo 2. Editorial Astrea. Buenos Aires. Argentina. 1992. pp.93 y 94).

Nuestra Honorable Corte Suprema de Justicia con respecto a la expropiación, en fallo reciente dictaminó que:

"La expropiación puede ser definida como el instrumento mediante el cual el Estado se hace dueño de un bien perteneciente a un particular, con el

objeto de destinario a la satisfacción de un interés público o social.

Tradicionalmente en nuestra legislación se han regulado dos tipos de expropiación que han sido denominadas, expropiación ordinaria y expropiación extraordinaria. La primera tiene lugar cuando una Ley declara los motivos de utilidad pública o de interés social que el bien que va a ser expropiado debe satisfacer. En este caso es necesario que un juez decreta la expropiación, que fije el monto de la suma que debe recibir el expropiado como indemnización, y que el Estado pague previamente la indemnización antes de que se haga la transferencia del bien.

Por su parte, para que la expropiación extraordinaria tenga lugar, no se requiere que una Ley fije los motivos de utilidad pública que deban satisfacerse, sino que el Ejecutivo está facultado para decretarla en caso de guerra, de grave perturbación del orden público o de interés social urgente que exija medidas rápidas. En este caso, y a diferencia de la expropiación ordinaria, el Ejecutivo puede ocupar inmediatamente el bien expropiado sin siquiera haber pagado la indemnización, pues ésta puede ser pagada con posterioridad al acto de expropiación y ocupación del bien.

Pues bien, como quiera que el Decreto parcialmente impugnado fue expedido en abril de 1974, es necesario hacer un análisis de la legislación que estaba vigente en esa fecha para poder determinar si los artículos impugnados contradicen algún precepto constitucional.

En ese sentido, tenemos que el Código Judicial de 1917 reguló lo relativo a la expropiación en el Capítulo IV. Título VIII, del Libro II del Código Judicial. Es de notar que este cuerpo legal estableció dos procesos para la expropiación: uno ordinario y otro sumario, según el motivo que daba lugar a la expropiación,

tal como se infiere de los artículos 1467 y 1481. En ambos supuestos, la autoridad administrativa (Poder Ejecutivo o Alcalde de Distrito) debía promover un juicio para que un juez decretara la expropiación y fijara la suma de indemnización en favor del expropiado. Dicha suma debía ser pagada antes de que se le entregara a la autoridad demandante el bien expropiado, según se deduce de los artículos 1479 y 1488 *ibidem*.

Como puede apreciarse, la descripción del procedimiento de expropiación que contemplaba el Código Judicial derogado, pone en evidencia que el mismo estaba en consecuencia con los principios inherentes a la denominada expropiación ordinaria. Ello es así, porque las normas contenidas en el Capítulo referentes a la expropiación, fueron expedidas durante la vigencia de la Constitución de 1904, la cual no consagró en sus disposiciones la llamada expropiación extraordinaria.

Ahora bien, estando vigente la Constitución de 1946, la Asamblea Nacional de Panamá expidió la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946, a través de la cual se desarrollaba el artículo 46 de la Constitución Nacional, que regulaba la expropiación ordinaria. Sin embargo, aun cuando la mencionada ley estaba dirigida a desarrollar el artículo 46 de esa Constitución, lo cierto es que en el artículo 3 no sólo estableció el procedimiento que debía seguirse para la expropiación ordinaria, sino que también desarrolló la expropiación extraordinaria que figuraba en el artículo 49 de la Constitución de 1946. El texto del referido artículo 3 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 necesidad urgente al tenor del artículo 49 de la Constitución el gobierno procederá a tomar posesión del bien inmediatamente.

Ocupado ya el bien y convenido el precio con el propietario, la nación o el municipio, según el caso, efectuarán los pagos en los términos del convenio o sentencia, según proceda..." (La subraya es del Pleno).

Al analizar el texto anterior, se deduce que en caso de que fuese necesario decretar una expropiación extraordinaria (por el hecho de que se presentaba alguna de las condiciones que daban lugar a la adopción de una medida como esta), el Ejecutivo estaba facultado para expedir el decreto de expropiación, y si no había logrado ponerse de acuerdo previamente con el expropiado sobre la suma que debía pagarle en concepto de indemnización, el gobierno estaba facultado para proceder a ocupar el bien expropiado, pero debía entablar un juicio para que un juez fijara el monto de la indemnización... Ahora bien, teniendo presente los conceptos y lineamientos que se han vertido con relación a las clases de expropiación, y tomando en cuenta que mediante el Decreto parcialmente impugnado se decretó una expropiación extraordinaria, no cabe la menor duda que el Ejecutivo podía ordenar tanto la expropiación como la ocupación inmediata del terreno, como hizo, sin necesidad de que en un juicio previo se decretara la expropiación. Sin embargo, lo que no podía hacer el Ejecutivo era fijar unilateralmente la suma que correspondía al expropiado en concepto de indemnización.

como hizo en el artículo 4 del Decreto impugnado.

En otras palabras, el Ejecutivo podía expropiar el bien de la sociedad Desarrollo de Cermeño, S.A., pero no podía fijar unilateralmente el monto de la indemnización que debía recibir el expropiado, toda vez que, al no haber mediado acuerdo sobre este extremo entre el gobierno y el dueño del bien expropiado, era imprescindible que se entablara un proceso con el propósito de que un juez estableciera el monto de la indemnización." (El subrayado es nuestro) (Fallo de 19 de noviembre de 1993 Corte Suprema de Justicia Pleno)

En lo que respecta al juicio especial de expropiación, nuestro Código Judicial en el Libro Segundo, Título XVI, establece de los artículos 1937 al 1950 Normas Generales sobre la Expropiación, y de los artículos 1951 al 1955 sobre los casos de Expropiación en Casos de Urgencia. Del Título XVI aludido, deseamos destacar las siguientes disposiciones legales:

"ARTICULO 1937: Siempre que sean 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 seguira 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 qué es lo que debe expropiarse, con qué objeto y por qué motivo. Esa 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."

"ARTICULO 1942: En la sentencia en que se decreta la expropiación, el Juez avaluará el bien de que se trate. Se tomará en consideración entre otros elementos, el valor catastral."

"ARTICULO 1946: Cuando por motivo de utilidad pública sea necesario expropiar la mayor parte de una finca, si la parte que haya de quedar en poder del dueño no pudiere ser utilizado por éste de una manera conveniente o si haya de desmerecer en valor, se deberá ordenar la expropiación de toda finca."

"ARTICULO 1948: Una vez consignado el precio de la expropiación, el Juez adjudicará al demandante los bienes, expropiados y lo pondrá en posesión de ello. La resolución respectiva será inscrita en el Registro Público."

De las normas legales transcritas se infiere que la expropiación decretada por motivos de utilidad pública o de interés social tiene como requisito indispensable que se realice un juicio especial de expropiación y en cuya sentencia proferida en estos casos, el Juez deberá avaluar el bien tomando en consideración, entre otros aspectos el valor catastral del mismo (véase artículo 1942 del Código Judicial).

En consecuencia, estimamos que si bien la Ley 95 de 4 de octubre de 1973 establece en el artículo 10, que: "Mientras formen parte de Areas sujetas a Revocación Urbana las fincas ubicadas en éstas conservarán el valor catastral

que tuviesen al momento de ser declaradas Areas de Renovación Urbana", esto no debe constituirse en óbice para realizar un juicio especial de expropiación. En otras palabras, siempre que exista una expropiación deberá existir un juicio para fijar la cuantía de la indemnización, aun cuando se encuentre prefijado su valor catastral.

En conclusión, la propiedad privada involucra una serie de derechos y deberes, no obstante tales prerrogativas no son absolutas, toda vez que la propiedad privada está condicionada a la utilidad pública o interés social que debe ejecutar y es con fundamento a estas circunstancias que en ocasiones el Gobierno debe ordenar su expropiación tal como lo tiene previsto los artículos 45 y 47 de la Constitución Nacional, los cuales se encuentran regulados por la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946 y el Código Judicial.

Sin otro particular nos suscribimos de usted.

Atentamente,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

8/cch.