

Panamá, 22 de enero de 2002.

Su Excelencia

PEDRO ADAN GORDON S.

Ministro de Desarrollo Agropecuario

E. S. D.

Señor Ministro:

Cumpliendo con nuestras funciones constitucionales y legales damos respuesta a su nota DM-3021-01 de fecha 16 de noviembre de 2001 y recibida en este Despacho el 30 de noviembre del mismo año, mediante la cual consulta nuestra opinión sobre aquellos procesos que, por razón de las expropiaciones realizadas por el Estado, deben ser promovidos ante la esfera jurisdiccional para que se determinen los montos de la indemnización por pagar.

Concretamente, nos pregunta lo siguiente:

“Ante la solicitud que nos formulan algunos expropietarios, para que sea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario el que promueva el Proceso correspondiente, nuestra consulta es:

- 1.Cuál debe ser la posición a asumir por este Ministerio?

2. Está el Ministerio de Desarrollo Agropecuario frente a la solicitud formulada, obligado a promover el respectivo Proceso?"

Antecedentes:

Comenta Usted en la consulta, que desde el año 1993, la Corte Suprema de Justicia ha venido declarando inconstitucionales dos (2) artículos de los Decretos Ejecutivos mediante los cuales se ordenaron las expropiaciones de fincas para fines de la Reforma Agraria.

Los aspectos declarados inconstitucionales guardaban relación con los montos de las indemnizaciones así como la fórmula legal utilizada para fijar dichas indemnizaciones.

Usted considera que, en el enjuiciamiento de los artículos censurados, se hizo una abstracción de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 mediante la cual se aprobó el Código Agrario. Específicamente, de lo dispuesto en los artículos 45,46 y 499, normas éstas que son especiales y posteriores a la Ley 57 de 1946.

Otro aspecto de relevancia, mencionado por Usted, es el referente a la pretensión que tienen los expropietarios de que el Estado les reconozca la indemnización conforme al valor comercial actual y no de acuerdo al valor catastral existente al momento de la expropiación.

Nuestra Opinión.

Antes de emitir nuestra opinión sobre la postura que debe adoptar el Ministerio de Desarrollo Agropecuario sobre los procesos que se deben

instaurar ante los Tribunales Jurisdiccionales para fijar el monto de las indemnizaciones de aquellas expropiaciones hechas mediante Decretos Ejecutivos que fueron declarados parcialmente inconstitucionales por nuestro máximo Tribunal de Justicia, consideramos necesario hacer una reseña sobre las normas de expropiación vigentes al momento en que se dictaron los Decretos Ejecutivos pertinentes.

Veamos:

Artículo 44 y 46 de la Constitución Política de 1972:

"Artículo 44. 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."

"Artículo 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.

Cuando 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 y por los daños y perjuicios causados por la ocupación, y pagará su valor cuando haya cesado el motivo determinante de la expropiación u ocupación."

El artículo 44 citado establece lo que en la Doctrina se denomina "expropiación ordinaria", consistente en que mediante ley se declaran los motivos de utilidad pública o interés social por los cuales se solicita la expropiación, y, posteriormente, ante las autoridades jurisdiccionales, se decreta la misma fijándose el monto de la indemnización.

El artículo 46 contiene la "expropiación extraordinaria", la cual no necesita de un juicio previo que decrete la expropiación sino que, el Ejecutivo, con fundamento en las causales establecidas en dicho artículo, puede decretar la expropiación. En esta clase de expropiación, el Órgano Ejecutivo puede ocupar el bien sin que medie el pago de la indemnización.

Ahora bien, el contenido del artículo 46 de la Constitución Política de 1972 es idéntico al artículo 49 de la Constitución de 1946, que establecía la expropiación extraordinaria.

Mediante la Ley N°57 de 30 de septiembre de 1946 se desarrolló el artículo 46 de la Constitución de 1946, el cual hacía referencia a la expropiación ordinaria. Como ya hemos señalado, ésta procede cuando, a través de una decisión jurisdiccional y previo pago, puede decretarse la expropiación por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la ley.

En esta Ley también se consignó que, en caso de necesidad urgente, según lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución de 1946, hoy artículo 46 de la Constitución vigente, se facultaba al Ejecutivo a tomar posesión del bien inmediatamente.

También prevé el procedimiento que se debe seguir en las expropiaciones por los motivos consignados en dicha Ley, estableciendo primeramente, el Convenio como fórmula de transacción entre las partes para fijar el monto de la indemnización. De no llegarse a un acuerdo, la Nación deberá promover el juicio de expropiación ante la jurisdicción ordinaria, para que sea el Tribunal el que fije el monto de la indemnización.

Analizado los fallos de la Corte Suprema de Justicia que han declarado parcialmente inconstitucionales los Decretos Ejecutivos mediante los cuales se expropiaron fincas por razones de "interés social urgente", encontramos que en dichos fallos fue analizado el artículo 3° de la Ley 57 de 1946, en relación con los artículos 44 y 46 de la Constitución de 1972, vigentes al momento en que se dieron las expropiaciones, indicando nuestro máximo Tribunal de Justicia lo siguiente: "...al no haber perdido vigor el artículo 3 de la Ley 57 de 1946 por la entrada en vigencia de la Constitución de 1972, dicho artículo también desarrolló los artículos 44 y 46 de la Constitución originaria de 1972 y, debió ser atendido al momento en que se expidió el Decreto de expropiación..."

Para una mejor comprensión del artículo 3° de la Ley 57 de 1946 nos permitimos citarlo seguidamente:

"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 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.

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 (plus valía).

Parágrafo: En todos los casos de indemnización por expropiación se establecerán las compensaciones a que haya lugar al tenor del artículo 7°."

Otro aspecto de importancia que analizó la Corte Suprema de Justicia en los fallos mencionados fue el plazo que concedió el Estado para redimir los bonos agrarios, considerando excesivo el término de cuarenta años establecido en los Decretos Ejecutivos impugnados, cuando la Constitución de 1972 establecía para la redención de las obligaciones un plazo máximo de 20 años.

Como Usted bien señala, para la fecha en que se expidieron los Decretos Ejecutivos impugnados, se encontraba vigente el Código Agrario, aprobado mediante la Ley N°37 de 21 de septiembre de 1962.

En la excerta legal citada, el Título II regula "La adquisición de tierras por el Estado" y el Capítulo 1° contiene la expropiación. En este capítulo se establecen las circunstancias que pueden dar lugar a que tierras de propiedad privada puedan ser objeto de expropiación.

En el artículo 43 se establece que "...en los casos de expropiación para los fines de la Reforma Agraria se observará el procedimiento sumario que establece el Código Judicial para las expropiaciones con las modalidades establecidas en este Código".

Lo citado en el párrafo anterior significa que el procedimiento por seguir en las expropiaciones con fines agrarios, es el contemplado en el Código Judicial, pero con las modalidades previstas en el Código Agrario.

A nuestro juicio, una de las modalidades a que se refiere el artículo 43 en comento, guarda relación con la fórmula que establece el artículo 45 para fijar el valor de la finca expropiada, específicamente lo dispuesto en los párrafos tercero y cuarto de dicho artículo.

Otra de las modalidades o características propias de la expropiación para cumplir fines de la Reforma Agraria es la referente a la forma de pago.

En este sentido, el artículo 46 del Código Agrario, subrogado por el artículo 1° del Decreto de Gabinete N°41 de 14 de febrero de 1969, preceptuó lo siguiente:

"Artículo 46: En los casos de expropiación, el Estado pagará la indemnización previa en efectivo o por medio de bonos, que devengarán un interés anual de hasta el cuatro por ciento (4%)."

Este artículo citado fue complementado por el Decreto de Gabinete N°44 de 14 de febrero de 1969, en los siguientes términos:

"Artículo Primero: La indemnización por las expropiaciones de predios rurales que el Organismo Ejecutivo decreta en uso de la atribución que le otorga el artículo 49 de la Constitución de la República se pagará con Bonos Agrarios que tendrán un plazo de cuarenta años y devengarán un interés de uno por ciento 1% anual.

Artículo Segundo: El monto de la indemnización por la expropiación de dichos predios será el que contemplan los incisos terceros y cuarto del artículo 45 del Código Agrario."

Ahora bien, luego de referirnos a las disposiciones constitucionales y legales que regulan la

expropiación, específicamente cuando la misma se produce por interés social urgente, como fue el caso de las expropiaciones que se dieron para cumplir con los fines de la Reforma Agraria, consideramos prudente señalar lo siguiente:

Coincidimos con su opinión de que las disposiciones contempladas en el Código Agrario, referentes a las expropiaciones para cumplir con los fines de la Reforma Agraria son especiales, y, además, de fecha posterior a la Ley 57 de 1946, analizada en los fallos emitidos por la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, la Ley 57 de 1946, como ya lo hemos indicado en párrafos anteriores, desarrolla, igualmente, el artículo 46 de la Constitución de 1946, posteriormente artículo 44 de la Constitución de 1972, vigente al momento de producirse las expropiaciones que hoy nos ocupan. El procedimiento que en dicha Ley se establece claramente define la posibilidad de que la Nación primeramente llegue a un acuerdo sobre el precio con el expropiado. De no prosperar el acuerdo, entonces la Nación deberá promover el juicio de expropiación correspondiente.

En los casos de urgencia, como los que nos ocupan, ha señalado la Corte Suprema de Justicia, que en caso de no haber recibido el pago de la indemnización, se tienen dos (2) opciones:

- A. Convenir el precio de la expropiación con el Estado, lo cual evitaría el proceso para la fijación del monto por parte de los Tribunales Jurisdiccionales; o
- B. Presentar el correspondiente proceso ante los Tribunales Jurisdiccionales para que sea fijado el monto por pagar por la expropiación decretada en particular.

La Corte Suprema de Justicia también ha señalado, en dichos fallos, haciendo, a nuestro juicio, una interpretación extensiva de la ley, que la potestad de presentar el proceso ante la jurisdicción ordinaria puede ser ejercitada tanto por el expropiado como por el Estado, lo que significa que ninguno de los dos(2) está obligado a presentarlo, pues dependerá del interés que cada uno tenga en el proceso.

En esta línea de pensamiento, pareciera que quien tiene mayor interés en que se fije el monto de la indemnización es el expropiado, pues se ha visto privado del bien y sin el pago respectivo.

Sin embargo, este Despacho, cumpliendo con la función constitucional y legal de ser intérpretes de la Ley, tiene el deber de señalar que la única norma que establece el procedimiento administrativo que debe seguirse en materia de expropiación, ya sea ordinaria o extraordinaria, es la Ley 57 de 1946 y la misma establece la obligatoriedad del Estado de presentar el respectivo proceso de expropiación ante los Tribunales Ordinarios cuando no se llegue a un acuerdo con el expropiado sobre el monto por pagar.

En los casos en donde la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado, desconocemos si se ha agotado la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre el precio de las fincas expropiadas, que sería el primer paso que debía dar el Ejecutivo, y, luego de agotado éste, procedería la presentación del proceso ante la esfera jurisdiccional para que sea fijado el monto, pues la expropiación ya fue decretada por el Ejecutivo mediante los Decretos Ejecutivos impugnados.

En nuestra opinión, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario deberá solicitar al Consejo de Gabinete

que autorice al Procurador General de la Nación para que promueva los procesos respectivos ante los Tribunales Jurisdiccionales, pues según lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 348 del Código Judicial, compete a este funcionario "...Promover y sostener los procesos necesarios para la defensa de los bienes e **intereses del Estado**, observando las instrucciones que sobre el particular reciba del Organó Ejecutivo, y representar al Estado en las demandas que contra él se sigan ante la Corte Suprema de Justicia..."

En esta dirección la demanda que se presente deberá fundamentarse en todos los elementos que sirvieron de base para la expropiación respectiva. Deberá, igualmente, plantearse en la demanda los parámetros establecidos en el Código Agrario los cuales deben tomarse en cuenta al momento de fijarse el valor de la finca, el cual definitivamente deberá corresponder al valor de la época de la expropiación.

Tal como ya lo hemos señalado, las normas del Código Agrario en materia de expropiación son especiales, y, por tanto, son las primeras que deben ser tomadas en cuenta por el juzgador al fijar la cuantía, pues a las expropiaciones hechas para cumplir con los fines de la Reforma Agraria, no se les puede dar el tratamiento establecido para cualquier otro tipo de expropiación.

Finalmente, queremos señalar que, de igual forma, las normas especiales contenidas en el Código Agrario deberán ser aplicadas en caso de que se pretenda llegar a un acuerdo con los expropiados, o sea, que se deberá tener presente el valor de las fincas al momento de la expropiación y no el valor actual de las mismas, pues no debemos perder de vista que, en toda expropiación, cuando existan

conflictos de intereses entre los particulares y el Estado, que representa el interés público, deberá atenderse a éste último.

De esta forma damos respuesta a tan interesante consulta, esperando que nuestra opinión le sea de utilidad.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/12/hf.