

Panamá, 28 de julio de 2011.  
C-51-11

Ingeniero  
Federico J. Suárez C.  
Ministro de Obras Públicas  
E. S. D.

Señor Ministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota DM-AL-1111-11, por la cual consulta a esta Procuraduría si corresponde al Estado indemnizar a las personas que adquirieron una propiedad de buena fe, con una servidumbre vial existente; e igualmente, si corresponde indemnizar en caso de que, por ampliación de una servidumbre vial, la misma quede ubicada dentro de un predio privado.

En atención a su primera interrogante, resulta pertinente señalar que conforme lo prevé el artículo 531 del Código Civil, “las servidumbres impuestas por la ley tienen por objeto la utilidad pública o el interés de los particulares”

En ese sentido, el autor panameño Dulio Arroyo Camacho, en su obra “Contratos Civiles”, cita a los autores franceses Mazeaud (hermanos) y a Ambrosio Colin y Henri Capitant, para referirse a las servidumbres legales en los siguientes términos:

**“Según los MAZEAUD, tratándose de servidumbres legales, el comprador no puede alegar ignorancia; “nadie-dice-tiene derecho a ignorar una carga establecida por la ley....”**

**En el mismo sentido se pronuncian COLIN Y CAPITAN, quienes a este respecto dicen: “...nosotros estimamos que no hay obligación de sanear en el caso de aparición de una servidumbre natural o legal: en primer término, porque estas servidumbres no son propiamente verdaderas servidumbres, y, además, porque semejantes cargas no pueden considerarse jamás desconocidas del comprador, ya que a nadie le es lícito ignorar la ley”** (el resaltado es nuestro) (ARROYO CAMACHO. Dulio. “Contratos Civiles”, Tomo I, Editorial Universitaria, Panamá, 1974, pág.289)

Cabe señalar que el artículo 1252 del Código Civil es la norma que sirve de fundamento para indemnizar al comprador de buena fe en caso que haya adquirido la propiedad con

una servidumbre, pero tal derecho sólo procederá en caso de **servidumbres no aparentes**; es decir, “aquellas que no presentan indicio alguno exterior de su existencia”, conforme lo define el artículo 514 del referido Código. No obstante, debo aclarar que el supuesto objeto de su interrogante se refiere a una servidumbre vial, es decir, que tiene la condición de aparente, entendiendo por tal, “aquellas que se anuncian y están continuamente a la vista por signos exteriores, que revelan el uso y aprovechamiento de las mismas.” (Ver artículo 514 del Código Civil)

En virtud de lo antes expuesto, se concluye que las servidumbres legales, como es el caso de la servidumbres viales, son una carga que debe asumir todo comprador, pues no puede alegar su desconocimiento, por lo que, a juicio de este Despacho, cuando se adquiriera una propiedad que ya soporte una servidumbre vial al momento de su enajenación, el Estado no tiene la obligación de indemnizar.

En cuanto a la obligación de indemnizar en caso de que con posterioridad a la adquisición de la propiedad se hubiere ampliado una servidumbre de esta naturaleza, es preciso señalar que nuestra Constitución Política garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley (artículo 47); no obstante, también indica que la propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar, de allí que en consonancia con tal precepto, en su artículo 48 igualmente dispone que por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación **mediante juicio especial e indemnización**.

Aunado a esto, el párrafo final del artículo 258 del texto fundamental, consagra la indemnización cuando los bienes de propiedad privada se convierten en bienes de uso público por disposición legal.

La figura de la expropiación se encuentra regulada en la ley 57 de 30 de septiembre de 1946 “por la cual se desarrolla el artículo 46 de la Constitución Nacional” (hoy artículo 48 de la Constitución Política). Su artículo 3 desarrolla el tema en los siguientes términos:

**“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 ese sentido, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en reciente fallo emitido el 12 de julio de 2010, se refirió ampliamente al tema de la expropiación. El extracto pertinente es del tenor siguiente:

**“A juicio del Pleno, se hace patente que la sustentación que hizo el Ejecutivo, en el acto acusado, carece de los**

**elementos que caracterizan las condiciones permitidas por el constituyente e incluso resulta improcedente su incorporación por la vía de la analogía que permite la propia ley.(...) No basta, a juicio del Pleno, que la Administración se pronuncie sobre la utilidad pública o el interés social que reviste la expropiación, sino que debe exponer los motivos que sustentan su necesidad. En consecuencia, la Resolución que ordena una expropiación extraordinaria es, ante todo, un razonamiento claro de las necesidades colectivas que motivan la privación coactiva de la propiedad. (...) Por su incidencia sobre un derecho constitucionalmente reconocido, la Resolución que decide una expropiación debe satisfacer una serie de requisitos mínimos, de forma que la ausencia de alguno de ellos deriva en su inconstitucionalidad, así las cosas debe: 1. encontrar en el propio texto constitucional su fundamentación; 2. concretarse en un texto legal formal, particularmente en los supuestos que la viabilizan; 3. contener una adecuada motivación que permita el administrado conocer los hechos y razones que justifican la limitación de su derecho; 4. asegurar que la restricción del derecho es necesaria para alcanzar el fin constitucionalmente permitido y, 5. que la actuación resulta en el que de menor manera afecta los derechos reconocidos.” (el resaltado es nuestro)**

En consecuencia, este Despacho es de la opinión que en aquellos casos en que existan propiedades afectadas en su área de dominio privado por el incremento de una servidumbre vial, sus propietarios deben ser indemnizados en cuanto corresponde al área objeto de tal incremento, conforme lo previsto en el artículo 48 y el párrafo final del artículo 258 de la Constitución Política de la República. Por tanto, el Ministerio de Obras Públicas deberá cumplir con los procedimientos establecidos en la ley 57 de 30 de septiembre de 1946 a la que nos hemos referido en párrafos precedentes.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi aprecio y consideración.

Atentamente,

Oscar Ceville  
Procurador de la Administración