REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1120

Panamá, 19 de septiembre de 2018

Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.

Alegato de conclusión. (Concepto de la Procuraduría De la Administración).

El Licenciado Naser Badr Dar Ybara, actuando en representación de **Badr Dar Ybara**, solicita se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo 74 de 25 de febrero de 2014, emitido por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno**, y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

Tal como lo dijimos al emitir el concepto preliminar, **Badr Dar Ybara**, por medio de su apoderado judicial, el Licenciado Naser Badr Dar Ybara, ha presentado una acción de nulidad con el propósito que la Sala Tercera declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo 74 de 25 de febrero de 2014, dictado por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno**, mediante el cual se ordenó la expropiación de las fincas 17636 y 16885, propiedad en ese momento de Berta Marina Rodríguez de Quintero, en su calidad de heredera legítima de Erasmo Reyes Quintero (q.e.p.d), propietario original de dichas fincas, tal como se observa en las copias notariadas de las certificaciones 541111 y 541113 emitidas por el Registro Público de Panamá; las cuales resultaron afectadas por la construcción del proyecto denominado Fase III del Estudio, Diseño y Construcción de la Obra Civil para las paradas del nuevo sistema de transporte masivo de pasajeros del área metropolitana, paradas del Metro Bus, según Proyecto 57126 del programa de Ayuda Nacional, a

favor de la Nación por motivos de interés social urgente (Cfr. fojas 14-16 y 23-25 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El abogado del demandante expresa que el acto acusado infringe el artículo 3 de la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946, cuyo texto establece los presupuestos legales que atañen la expropiación por necesidad pública o beneficio social (Cfr. fojas 6-9 del expediente judicial).

III. Antecedentes.

De la lectura del expediente judicial se observa que mediante el Decreto Ejecutivo 74 de 25 de febrero de 2014, dictado por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno**, se ordenó la expropiación, por motivo de interés social urgente, de las fincas 17636 y 16885, originalmente de propiedad de Erasmo Reyes Quintero, tal como se observa en las copias notariadas de las certificaciones 541111 y 541113, emitidas por el Registro Público de Panamá; las cuales resultaron afectadas por la construcción del proyecto denominado Fase III del Estudio, Diseño y Construcción de la Obra Civil para las paradas del nuevo sistema de transporte masivo de pasajeros del área metropolitana, paradas del Metro Bus, según el Proyecto 57126 del Programa de Ayuda Nacional (PAN), a favor de la Nación por motivos de interés social urgente (Cfr. fojas 14-16 y 28-33 del expediente judicial).

Así mismo, se advierte que una vez emitido el decreto referido en el párrafo anterior, el Estado desistió de la intención de crear un patio de buses junto a la parada, razón por la cual no resultaba viable afectar la totalidad de la finca cuya expropiación fue ordenada mediante dicho decreto; siendo ello así, se dictó el Decreto Ejecutivo 278 de 26 de junio de 2014, emitido por el **Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno**, el cual modificó el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 74 de 25 de febrero de 2014, en el sentido de ordenar la expropiación parcial por motivos de interés social urgente, a fin que solamente se vea afectada el área de las referidas fincas que resulte necesaria para la creación de dicha zona paga, quedando, por consiguiente, desafectada de la expropiación ordenada, el resto de dichas propiedades (Cfr. fojas 28-33 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, cabe advertir que en el expediente judicial consta la copia de la Escritura Pública 2917 de 13 de febrero de 2014, emitida por la Notaría Segunda de Circuito de Panamá, en la cual Berta Marina Rodríguez de Quintero manifiesta ceder sus derechos hereditarios sobre los bienes de su difunto esposo Erasmo Reyes Quintero (q.e.p.d.), a favor de Badr Dar Ybara; y se obligan al cumplimiento de las cláusulas del Contrato Privado de Promesa de Compraventa de Derechos Hereditarios suscrito desde el 13 de noviembre de 2012 (Cfr. fojas 17-19 del expediente judicial).

De igual forma, se observa que mediante el Auto 1840/355-13 de 17 de septiembre de 2014, emitido por Juzgado Cuarto de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá, se declaró a Berta Marina Rodríguez de Quintero, heredera legítima de Erasmo Reyes Quintero (q.e.p.d.), y se aprobó el Contrato de Cesión de Derechos Hereditarios contenidos en la Escritura Pública 2917 de 13 de febrero de 2014, emitida por la Notaría Segunda de Circuito de Panamá, cuyo objeto es el cumplimiento del Contrato Privado de Promesa de Compraventa de Derechos Hereditarios suscrito desde el 13 de noviembre de 2012 (Cfr. fojas 34-36 del expediente judicial).

Así, es importante señalar que el Auto 1840/355-13 de 17 de septiembre de 2014, referido en el párrafo anterior, se notificó mediante el Edicto 1397, fijado el 25 de septiembre de 2014 y desfijado el 2 de octubre de 2014, quedando ejecutoriado y en firme en ese momento, es decir, que los derechos que **Badr Dar Ybara** indica que posee deben entenderse legitimados a partir del 2 de octubre 2014, cuando surten efectos jurídicos (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

De las constancias que reposan en autos advierte este Despacho, que la disconformidad del demandante radica en que, según éste, el acto impugnado vulnera la jerarquía normativa, de conformidad con lo que nos permitimos transcribir a continuación:

> "**PRIMERO**: Que mediante la Escritura Pública 2917 de 13 de febrero de 2014, emitida por la Notaría Segunda de Circuito de Panamá, **BERTA MARINA RODRÍGUEZ** cedió sus derechos hereditarios sobre bienes de la sucesión de su difunto esposo, **ERASMO REYES QUINTERO (Q.E.P.D)**, al señor **BADR DAR YBARA**, cesión que los obliga al cumplimiento de las cláusulas del Contrato de Promesa de Compraventa de derechos hereditarios, suscrito por ambas partes el 13 de noviembre de 2012.

SEGUNDO: Que por medio de la cesión descrita **LA CEDENTE** cedió al **CESIONARIO** los derechos hereditarios que le correspondían como heredera declarada dentro de la sucesión intestada de **ERASMO REYES QUINTERO (Q.E.P.D)**, específica y exclusivamente sobre los siguientes bienes inmuebles: Finca Número 16885, Tomo 419, Folio 498, y la Finca Número 17636, Tomo 438, Folio 116, ambas inscritas en el Registro Público, Sección de la Propiedad de la Provincia de Panamá.

...

SEXTO: Que el Juzgado Cuarto de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá, Ramo Civil, profirió el Auto 1840/355-13 y el edicto 1397, con fecha de 17 de septiembre de 2014, ordenando la inscripción ante el Registro Público de las fincas 16885 y 17636, ubicadas en el corregimiento de Chilibre, Distrito y Provincia de Panamá a nombre de **Badr Dar Ybara**, de generales descritas anteriormente.

SÉPTIMO: Mediante Escritura Pública 19208 de 29 de octubre de 2014, se protocolizó el juicio de sucesión intestada de **ERASMO REYES QUINTERO MARCIAGA (Q.E.P.D.)**, de igual forma se protocolizó la cesión de los derechos hereditarios que se le correspondían única y exclusivamente sobre los bienes distinguidos como: Finca No. 16885 y la Finca No. 17636 a favor del señor **BADR DAR YBARA**, según consta en escritura pública.

OCTAVO: Resumidas cuentas, el Estado hizo la expropiación de las Fincas ya descritas cuando el señor **ERASMO REYES MARCIAGA (Q.E.P.D.)** ya había fallecido y estaba pendiente el juicio de sucesión intestada a nombre de su legítima heredera, la señora **BERTA MARINA RODRIGUEZ DE QUINTERO**, esposa del causante.

NOVENO: Que en virtud del contrato privado de compraventa, la señora **BERTA MARINA RODRIGUEZ DE QUINTERO** cedió al señor **BADR DAR YBARA** los derechos reales sobre las Fincas No. 16885 y la No. 17636, acto que se reconoció por el tribunal que falló la sucesión intestada.

DÉCIMO: Si bien como señala la ley y la jurisprudencia las demandas de Nulidad proceden en contra de actos administrativos de carácter general y/o reglamentario, la situación jurídica que se presenta hace distinta la aplicación de la regla. Cuando se profirió el Decreto Ejecutivo No. 74 de 25 de febrero de 2014, decretando la expropiación de las Fincas No. 16885 y la No.17636, todavía estaba pendiente de decisión el juicio de sucesión intestada del señor ERASMO REYES MARCIAGA (Q.E.P.D) instaurado por la señora **BERTA MARINA RODRIGUEZ DE QUINTERO**, quien decidió ceder sus derechos hereditarios a favor de de nuestro poderdante, el señor **BADR DAR YBARA.** No fue sino hasta el 17 de septiembre de 2014, que el Juzgado Cuarto de Circuito Judicial de Panamá, Ramo Civil, ordenó la inscripción de las Fincas No. 16885 y la No. 17636, a nombre del señor **BADR DAR YBARA**, decisión que consta en el Auto No. 1840/355-13 y el Edicto No. 1397.

UNDÉCIMO: Por lo expuesto, a nuestro poderdante sólo le queda hacer valer sus derechos mediante demanda de nulidad, en atención a que no se ha programado ninguna obra de interés público o social en el área de las fincas ya identificadas, excepto una parada de metro bus en total abandono y desuso, y

tampoco se ha indemnizado a nuestro poderdante." (Cfr. fojas 5-8 del expediente judicial).

De lo expuesto, se desprende con meridiana claridad que el accionante alega en su demanda tener derechos sobre las mencionadas fincas, las cuales fueron expropiadas por medio del Decreto Ejecutivo 74 de 25 de febrero de 2014, el cual, según afirma, fue emitido vulnerando el procedimiento de expropiación contenido en el artículo 3 de la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946, cuyo texto dice lo siguiente:

> "**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.
>
> En caso de acción judicial, el Ministerio 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."

Sobre el particular, el demandante manifiesta que está probado en el expediente que el Estado ha desconocido de manera directa los supuestos establecidos en la norma referida en líneas anteriores, advirtiendo lo siguiente:

> "...el proyecto que inicialmente justificó la expropiación de dos fincas por toda la infraestructura y uso del espacio, quedó reducido a la construcción de una parada de Metro Bus, y que ni siquiera cumplió con el procedimiento indemnizatorio por la pequeña afectación parcial de sólo una de las fincas.
>
> **EL ESTADO** no puede utilizar la expropiación como mecanismo de adquisición de bienes inmuebles, ya que nuestra Constitución Política garantiza la propiedad privada, la que no puede ser vulnerada por meros caprichos de los gobernantes de turno.
>
> Esto es así ya que la expropiación requiere la comprobación de unos supuestos, siendo el más importante que los motivos de utilidad pública o interés

social no sea una mera quimera producto de supuesto proyecto que no tiene financiamiento o que carece de presupuesto estatal. Por el contrario, tiene que tratarse de un proyecto que cuente con los planos, diseños, financiamiento o presupuesto público y que no haya podido materializarse por razón de que **EL ESTADO** no cuente con la propiedad pública que permita llevar a cabo tan importante fin en beneficios (sic) de las mayorías." (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Por su parte, el Ministerio de Gobierno, mediante la Nota DAJTL-MG-00603-17 de 23 de enero de 2017, remite el informe de conducta en el cual, entre otras cosas, señala lo siguiente:

"En ese sentido, la Secretaría Ejecutiva de Metas Presidenciales, promovió el trámite para adquirir, mediante compra, las fincas de propiedad privada que se verían afectadas, previa negociación y acuerdos de indemnización con los propietarios, a fin de lograr el traspaso de los inmuebles a favor de la Nación, para el proyecto de construcción de las paradas del Metro Bus en el área metropolitana.

La finca No.17636, propiedad de ERASMO REYES QUINTERO MARCIAGA (Q.E.P.D.), constituía uno de los bienes inmuebles necesarios para el proyecto antes descrito, y en consecuencia, el Órgano Ejecutivo emitió el Decreto Ejecutivo No.654 de 17 de septiembre de 2013, que ordenó su ocupación materia e inmediata.

El 4 de octubre de 2013, la Secretaría de Metas Presidenciales le notificó a la señora Berta Rodríguez de Quintero, viuda de Erasmo Reyes Quintero Marciaga (Q.E.P.D), sobre la ocupación y los próximos trabajos a realizar en las fincas números 17636 y 16885, propiedad de su difunto esposo; y, en ese sentido emitió las notas SMP-N-084-2014 y SMP-N-085-2014, **en las que se proponía la compra de ambas fincas, para lo cual le presentó los avalúos de los inmuebles emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República, a fin de promediar los mismos y esperar su respuesta sobre la aceptación o no de dichos montos**.

El 25 de febrero de 2014, el Ministro de Gobierno junto con el Presidente de la República, decretó la expropiación por motivos de interés social urgente, a favor de la Nación, para los fines del Ministerio de Gobierno, de las fincas números 16885 y 17636, ubicadas en la provincia de Panamá, en ese entonces propiedad de ERASMO REYES QUINTERO MARCIAGA (Q.E.P.D); actuación fundamentada en el artículo 51 de la Constitución Política de la República y la Ley No. 57 de 30 de septiembre de 1946.

Asimismo, se ordenó al Registro Público de Panamá efectuar la correspondiente inscripción del Decreto Ejecutivo, por lo que, según constancias registrales, la expropiación de las fincas No. 17636 y No. 16885, propiedad de ERASMO REYES QUINTERO MARCIAGA (Q.E.P.D), fue inscrita en el Registro Público de Panamá, a favor de La Nación desde el 7 de marzo de 2014. Igualmente, en dicho acto administrativo, se autorizó al Ministerio Público a promover el proceso judicial correspondiente.

El artículo 51 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que en casos de interés social urgente, que exijan medidas rápidas, es

potestad del Estado decretar la expropiación u ocupación de la propiedad privada; en ese sentido, el trámite administrativo de expropiación extraordinaria, por su propia naturaleza de interés social urgente, no puede estar supeditado a un proceso judicial civil, en este caso de sucesión intestada, aunque dentro de este último se haya dictado un Auto que ordena la inscripción del bien objeto de la expropiación, a favor de un tercero.

El Decreto Ejecutivo No. 74 de 2014, señaló entre sus considerandos lo siguiente:

> 'Que el Estado considera, que por tratarse de una obra de utilidad pública e interés social urgente para la modernización y mejoramiento del servicio de transporte público del área Metropolitana, era imprescindible culminar la misma a la mayor brevedad posible, para así lograr la agilización requerida y a su vez, cumplir con el plan de modernización y mejoramiento del sistema de transporte público.'

..." (Cfr. fojas 62 a 64 del expediente judicial).

Visto lo anterior, queda claro que este Despacho requiere, para emitir un concepto en interés de la Ley, ciertas herramientas de convicción que nos permitan corroborar el procedimiento llevado a cabo por el **Ministerio de Gobierno**; tales como las diligencias realizadas para comunicar a los herederos del propietario de las fincas expropiadas; y demás elementos probatorios que nos permitan concluir la legalidad o no del acto acusado, información que, hasta este momento no consta en el proceso.

Lo anterior cobra importancia, puesto que la doctrina advierte la teoría sobre **la eficacia y validez de los actos administrativos**, que según anota el jurista Jaime Orlando Santofimio, es: "El **resultado de la perfecta adecuación sumisión y cumplimiento de la elaboración y expedición del acto administrativo, a los requisitos y exigencias consagradas en las normas superiores**. En otras palabras, se predica que un acto administrativo es válido desde el mismo momento en que éste se adecúa perfectamente al molde de **las exigencias abstractas del ordenamiento jurídico y del Derecho**." (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Acto Administrativo - Procedimiento, eficacia y validez 2da. edit. Universidad Externado de Colombia, 1994. pág. 233).

La doctrina también destaca los planteamientos del jurista Olguín Juárez, de quien el Doctor Santofimio hace referencia en su obra y señala que: "**Los actos son válidos cuando han sido emitidos en conformidad a las normas jurídicas, cuando su estructura consta de todos los**

elementos que les son esenciales... es decir la validez supone en el acto la concurrencia de las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico." (OLGUIN JUÁREZ, Hugo A., Extinción de los actos administrativos; revocación, invalidación y decaimiento. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1961, pág. 21).

Partiendo de la premisa anterior, nos corresponde analizar si la entidad demandada cumplió o no con los requisitos establecidos en el procedimiento para dichas acciones, **a fin de determinar si se configura algún vicio de nulidad respecto a la emisión del acto administrativo impugnado**.

En virtud de lo antes expuesto, este Despacho tomó la decisión de acogerse a la etapa probatoria a fin de recopilar mayores elementos que nos permitieran un análisis más preciso de los hechos.

Actividad Probatoria

Mediante el Auto de Pruebas 265 de 29 de agosto de 2018, se admitieron entre otros documentos: el Poder de representación judicial; la copia autenticada del Decreto Ejecutivo 74 de 25 de febrero de 2014, a saber, el acto acusado; la copia cotejada por el Notario Segundo de Circuito de Colón del plano demostrativo de la Finca 17636, inscrita en el Registro Público al tomo 438, folio 116, Sección de la Propiedad a nombre de Erasmo Reyes Quintero; la copia autenticada de la Escritura 19,208 de 29 de octubre de 2014, emitida por la Notaría Segunda de Circuito de Panamá, a través de la cual se protocolizó el expediente el expediente contentivo del juicio de sucesión intestada y la copia autenticada del expediente número 632122014 del Juzgado Undécimo de Circuito, contentivo del proceso de expropiación iniciado por la Nación en contra de sus presuntos herederos (Cfr. fojas 123 a 124 del expediente judicial).

Tomando en cuenta las pruebas aportadas, nos corresponde hacer una valoración jurídica de los hechos acontecidos y las normas aplicables a la emisión del acto administrativo impugnado, con la finalidad de establecer si en efecto se vulneró o no la normas señalada por el demandante, a saber, el artículo 3 de la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946, cuyo texto establece los presupuestos

legales que atañen la expropiación por necesidad pública o beneficio social, tal como lo señalamos en líneas anteriores.

Del análisis de las pruebas documentales es importante advertir, que luego de la lectura de la copia autenticada del expediente remitido por el Juzgado Undécimo del Circuito de Panamá, consta el procedimiento de indemnización por expropiación de las fincas 17636 y 16885, ya descritas.

Sobre el particular, y de conformidad con el artículo 219 de la Constitución Política de la República de Panamá, la Procuraduría General de la Nación designó mediante la Resolución PGN-FAC-01-14 de 3 de abril de 2014, a la Fiscalía Especializada de Asuntos Civiles, para promover el proceso de indemnización por expropiación de las fincas 17636 y 16885, a favor del Estado panameño (Cfr. foja 17 del expediente civil).

En concordancia, con las etapas del proceso de indemnización por expropiación que lleva a cabo el Juzgado Undécimo del Circuito de Panamá, también se advierten **los Informes de Avalúo de la Contraloría General de la República de Panamá, ambos fechados 6 de enero de 2014** y debidamente firmados por el Arquitecto Héctor H. Juárez y la Arquitecta Zoraya Chang, del Departamento de Avalúos de la Dirección Nacional de Ingeniería; **el Informe de Avalúo de Terreno emitido por el Departamento de Avalúos de Bienes Inmuebles de la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas; la Nota ANATI-DNICA-DCC-128 de 29 de marzo de 2014, mediante la cual dicha institución certifica el valor catastral de las fincas, objeto del proceso** (Cfr. fojas 23, 24, 26 y 32 a 33 del expediente civil).

Es importante señalar, que el Juzgado Undécimo del Circuito de Panamá, evacuadas las etapas procesales correspondientes, advirtió que la demanda fue encausada en contra de los herederos de Erasmo Reyes Quintero (q.e.p.d.); no obstante, como quiera que a la fecha en que se sigue aquel proceso de indemnización por expropiación el propietario de los terrenos es el hoy demandante, dicho Tribunal ordenó a la Fiscalía Especializada de Asuntos Civiles mediante el Auto 2250-16 de 19 de diciembre de 2016, corregir la demanda y dirigirla en contra de **Bad Dar Ybara** (Cfr. foja 122 del expediente civil).

Sobre el particular, observamos que la demanda fue corregida y luego admitida mediante el Auto 949-17 de 13 de junio de 2017, y en atención al principio de contradictorio, **Bad Dar Ybara**, presentó su contestación, lo cual es la última actuación que reposa en el expediente de procedimiento civil aportado a este proceso como elemento de convicción (Cfr. fojas 145 a 149 del expediente judicial).

De todo lo antes expuesto, y el análisis prolijo del material probatorio presentado, queda claro que el demandante no ha aportado prueba alguna que corrobore sus argumentos ni el cargo de infracción que atribuye al acto impugnado, puesto que incluso, éste mantiene a la fecha las debidas actuaciones ante el Juzgado Undécimo del Circuito de Panamá, en el cual, como hemos mencionado, se lleva a cabo el proceso de indemnización por expropiación de las fincas 17636 y 16885, a favor del Estado panameño.

En virtud de los planteamientos expuestos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Decreto Ejecutivo 74 de 25 de febrero de 2014**, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Gobierno.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 691-16