

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 188

Panamá, 19 de abril de 2012

Proceso de Inconstitucionalidad.

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.**

El licenciado Jorge Eliécer Moncada Guerra, actuando en nombre y representación de **Carlos Angel Rodgers y Charles William Grazier**, interpone acción de inconstitucionalidad en contra de los **artículos 4 y 6 del decreto 61 de 28 de marzo de 1972, expedido por la entonces Junta Provisional de Gobierno, por conducto del antiguo Ministerio de Agricultura y Ganadería.**

Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Disposiciones acusadas de inconstitucional.

Carlos Ángel Rodgers y Charles William Grazier, actuando a través de apoderado especial, han promovido demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 4 y 6 del decreto 61 de 28 de marzo de 1972, expedido por la denominada Junta Provisional de Gobierno, por medio del cual se decretó la expropiación, a favor de la Comisión de Reforma Agraria por motivos de interés social urgente, de la finca 3199, inscrita en el Registro Público en el folio 248, tomo 60 de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, a favor de Mario Tristán, Belisario Cajar y otros. Los artículos acusados de inconstitucionales son del tenor siguiente:

“Artículo 4: Ordénase pagar en bonos agrarios a los que aparecen inscritos como propietarios o acrediten derechos como tales, en la proporción correspondiente, en concepto de indemnización la suma de B/.40,076.27.”

“Artículo 6: Encárguese a la Contraloría General de la República para que cancele el valor de la indemnización conforme lo ordenado en este Decreto, tan pronto se inscriba el mismo en el Registro de la Propiedad.” (Cfr. Gaceta Oficial 17,104 de 23 de mayo de 1972).

II. Normas constitucionales que se aducen infringidas.

A. Los accionantes aducen la infracción del artículo 19 de la Constitución Política de 1946, vigente al momento en que se dio la expropiación y que ahora corresponde al artículo 17 del Texto Constitucional, el cual regula lo referente a la obligación que tienen las autoridades de la República de asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales (Véase fojas 2 y 3 del expediente judicial);

B. También se señala la infracción del artículo 32 de la Constitución Política de 1946, que mantiene la misma numeración en la actual Carta Política y establece que nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales y, no más de una vez por la misma causa (Véase foja 3 del expediente judicial);

C. Igualmente, se invoca como infringido el artículo 45 del Texto Constitucional de 1946, que actualmente es el artículo 47 de la Carta Fundamental, cuyo contenido literal dispone que se garantiza la propiedad privada obtenida con arreglo a la Ley, por personas jurídicas o naturales, la cual no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores; y, que este derecho, implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar (Véase fojas 3 y 4 del expediente judicial); y

D. Finalmente, se aduce la violación del artículo 49 de la Constitución Política de 1946, que corresponde al artículo 51 del Texto Constitucional ahora

vigente, que en su parte medular dispone que 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 y la indemnización. (Véase foja 4 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al sustentar su disconformidad en relación a la infracción de los artículos 19, 32, 45 y 49 constitucionales tal como regían en la fecha en que se emitió el acto parcialmente acusado de inconstitucional, el apoderado judicial de los accionantes argumenta que al expedirse el decreto 61 de 1972, del cual forman parte los artículos acusados de inconstitucionales, en los que de manera respectiva se fijó el monto indemnizatorio que debían recibir los propietarios de la finca objeto de expropiación, al igual que la instrucción dada a la Contraloría General de la República para hacer efectivo dicho pago una vez que se produjera la inscripción registral de la expropiación ordenada, el Órgano Ejecutivo no respetó las normas de competencia ni aquéllas que regulaban el procedimiento para la determinación de la suma de dinero que el Estado debía pagar a los propietarios del inmueble en concepto de indemnización, las cuales están establecidas en el artículo 3 de la ley 57 de 1946, vigente en aquella época (Cfr. fojas 2 a 4 del expediente judicial).

Según puede observar este Despacho, en el año 1972 la denominada Junta Provisional de Gobierno, actuando por motivos de interés social urgente, procedió a emitir el decreto 61 de 28 de marzo de ese año, por medio del cual declaró la expropiación y ocupación inmediata de la finca 3199, a cuya inscripción registral ya nos hemos referido y que según lo indica la parte motiva del propio decreto pertenecía a Mario Tristán, Belisario Cajar y otros (Cfr. Gaceta Oficial 17,104 de 23 de mayo de 1972).

También se advierte, que de acuerdo con lo que de manera textual se indica en los artículos de dicho acto administrativo que se acusan de inconstitucionales, el mencionado organismo de gobierno ordenó a la Contraloría General de la República que pagara en bonos agrarios la suma de B/.40,076.27, en concepto de indemnización a los propietarios de la finca expropiada, a quienes acreditaran derechos como tales (Cfr. Gaceta Oficial 17,104 de 23 de mayo de 1972).

Como parte del debate jurídico planteado, resulta relevante que este Despacho se aboque a algunas consideraciones acerca de la impugnación del decreto 61 de 1972, del cual forman parte las normas que se acusan de inconstitucionales, señalando que este decreto fue aprobado durante la vigencia de la Constitución Política de 1946, cuyas normas, aunque derogadas, integran el bloque de constitucionalidad, según sentencia de 3 de agosto de 1990 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por lo que dichas normas deben ser consideradas al emitir juicio constitucional sobre actos que surtieron sus efectos durante la vigencia de la Constitución derogada de 1946 (Cfr. HOYOS, Arturo. La Interpretación Constitucional. Edit. Temis, Bogotá, págs. 101 y 102).

Luego de analizar la situación jurídica planteada, para esta Procuraduría resulta claro que los artículos 4 y 6 del decreto 61 de 28 de marzo de 1972, acusados de inconstitucionales, infringen los artículos 19 y 32 de la derogada Constitución Política de 1946, que ahora constituyen los artículos 17 y 32 del actual Texto Fundamental vigente, en virtud de que, aún cuando por motivos de urgencia social, el Órgano Ejecutivo podía proceder a la expropiación de la finca 3199, inscrita en el Registro Público a nombre de Mario Tristán, Belisario Cajar y otros, no puede obviarse el hecho de que la Junta Provisional de Gobierno carecía de toda competencia para determinar unilateralmente el valor de la indemnización a pagar por el inmueble, conforme ocurrió al establecer que se pagaría la suma de

B/.40,076.27, en bonos agrarios, a quienes aparecieran inscritos como sus propietarios o acreditaran derechos como tales y, además, encargar a la Contraloría General de la República para que cancelara dicha suma, de acuerdo a lo ordenado en el mencionado decreto, una vez se procediera a inscribir el bien en el Registro de la Propiedad.

En razón de ello, estimamos que al decretarse la expropiación extraordinaria del mencionado bien inmueble, el Estado ignoró el procedimiento que para tales efectos establece el artículo 3 de la ley 57 de 1946, que desarrolla lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución Política de 1946, que 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.

Ocupando 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.” (Lo subrayado es nuestro)

En consecuencia, a pesar que el inmueble podía ser expropiado sin un juicio previo, queda claro que el Ejecutivo representado para esa fecha por la Junta Provisional de Gobierno, en el supuesto que no se llegara a acordar el precio a pagar por este bien, estaba obligado a iniciar un proceso para establecer judicialmente la compensación económica que todos sus dueños debían recibir, por razón de la expropiación, lo cual jamás se llevó a cabo.

En virtud de lo anterior, esta Procuraduría debe coincidir con el criterio planteado por los accionantes en su escrito de demanda, en el sentido que bajo el prisma de la normativa constitucional y legal que regía en nuestro derecho positivo, es válido concluir que las disposiciones objeto de reparo infringieron el principio del debido proceso legal, contenido en el artículo 32 de la Constitución Política de 1946, el que, conforme lo ha reconocido la jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, involucra tres aspectos: el derecho a ser juzgado por el Juez competente previsto en la ley; el derecho a que el proceso se lleve de conformidad a los trámites previamente establecidos por la ley y, finalmente, el derecho al juicio singular, es decir, a ser juzgado por una sola vez; requisitos éstos que necesariamente deben concurrir, por ser consustanciales a esta garantía fundamental, al momento en que el Estado proceda a expropiar un bien de propiedad de un sujeto de derecho privado. Sin embargo, en el caso bajo estudio, el Órgano Ejecutivo desconoció el procedimiento previamente establecido por la ley 57 de 1946.

Al pronunciarse en torno a un caso similar al que ocupa nuestra atención, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 18 de octubre de 2007, lo hizo de la siguiente manera:

“... ”

La problemática jurídica que se pretende resolver, versa sobre la petición de declarar inconstitucionales ciertos artículos, tanto del Decreto No. 7 de 31 de enero de 1975, como del Decreto No. 34 de 16 de abril de 1975, normas estas que, según

el artículo 2559 del Código Judicial, es de aquellas contra las cuales se permite la interposición de acciones de inconstitucionalidad.

Revisemos brevemente los hechos presentes en este caso, para determinar la suerte constitucional que el mismo corre. Lo que se impugna por medio de este remedio constitucional, lo constituyen los artículos 4, 5 y 6 del Decreto No. 7 de 31 de enero de 1975, y el artículo 2 del Decreto 34 de 16 de abril de 1975. Dichas normas versan sobre la decisión del Órgano Ejecutivo de fijar unilateralmente el monto a pagar en concepto de indemnización por razón de las expropiaciones realizadas sobre unas fincas, con especificación de las cantidades que corresponderán respecto de cada una de las fincas expropiadas, así como el descuento ordenado, del monto de dicha indemnización, de las cantidades que se adeuden al Tesoro Nacional o a cualquier otra entidad de derecho público, en concepto de impuestos, tasas y derechos causados, además de citar a los acreedores hipotecarios cuya garantía estuviese constituida por alguna de las fincas expropiadas, para que hagan efectivos sus créditos, proporcionalmente, hasta la suma que resulte de la indemnización, menos los descuentos señalados anteriormente.

...

En atención a lo esbozado, esta Corporación Judicial concluye que al encontrarse en plena vigencia el artículo 3 de la Ley 57 de 1946 al momento de expedirse el Decreto de expropiación de 1975, y que dicho artículo desarrolló los artículos 46 y 49 de la Constitución de 1946, el trámite previsto en dicha ley debió ser atendido al momento de proceder a la indemnización.

...

En el presente caso se manifiesta, no sólo el evidente vicio constitucional en que se incurrió, sino también que la sociedad INDUSTRIA PROGRESO Y JAIME BERROCAL, S.A. se vieron afectados al momento de fijarse el monto de la indemnización correspondiente a la expropiación decretada.

Lo anterior obedece a que la cuantía de la indemnización no se fijó siguiendo las pautas establecidas en el artículo 3 de la Ley 57 de 1946 el cual establece, como primera medida, que las partes convengan en el monto de la indemnización y, de no darse este convenio, como en efecto, no se dio, de acuerdo a lo señalado en la consideración No. 7 de la parte motiva del Decreto No 7 de 31 de enero de 1975, deberá fijarse entonces mediante pronunciamiento judicial.

Estos trámites constituyen el procedimiento legal correspondiente para que la figura de la expropiación responda a su verdadera naturaleza jurídico-social...

En efecto, al omitirse el procedimiento a seguir para hacer efectiva la expropiación extraordinaria, no sólo se vulnera el principio constitucional del debido proceso, sino que, eventualmente, puede resultar atentatorio al derecho de propiedad privada, consagrado en el artículo 43 del texto original de la Constitución de 1972 (posterior artículo 44 y actual artículo 47).

...

Queda por señalar que, al decretarse unilateralmente la indemnización por razón de la expropiación, violándose así el principio constitucional del debido proceso, contenido en el artículo 32 constitucional, resulta infringido también, por vía de consecuencia, el artículo 17 de nuestra Carta Política Fundamental, tal como se expresa en la Sentencia de 23 de noviembre de 1992.

De lo antes explicado y analizado, queda claro que es deber del juzgador y no del Ejecutivo, fijar el monto de la indemnización a pagar en razón de la expropiación decretada, cuando no se vislumbra la existencia de un acuerdo entre las partes.

En mérito de lo expuesto, EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES los artículos 4, 5 y 6 del Decreto No. 7 de 31 de enero de 1975 y el artículo 2 del Decreto 34 de 16 de abril de 1975." (La subraya es de la Corte). (El resaltado es de la Procuraduría de la Administración).

En cuanto a la alegada infracción de los artículos 45 y 49 de la Constitución Política de 1946, que corresponden a los artículos 47 y 51 del Texto Fundamental vigente, en los que de manera respectiva se regula tanto el derecho a la propiedad privada como la facultad que tiene el Ejecutivo para decretar la expropiación u ocupación de la propiedad, conceptuamos que los mismos no han sido infringidos, puesto que de acuerdo con lo indicado en los considerandos del decreto 61 de 1972, las razones que dieron lugar a la expropiación extraordinaria de la finca

3199, obedecían a la necesidad de solucionar problemas relacionados con la ocupación precaria en tierras de propiedad privada.

Como puede observarse, dicha expropiación estaba motivada por la existencia de un interés social urgente que tenía el Estado en ese momento, por lo que requería la adopción de medidas rápidas para su solución, los cuales tenían pleno respaldo jurídico en el Texto Constitucional de 1946, como la Ley Agraria y la ley 57 de 1946; normas que le otorgaban al Órgano Ejecutivo plenas facultades para expropiar y ocupar inmediatamente un inmueble perteneciente a particulares, sin necesidad de recurrir al agotamiento de un juicio previo de expropiación. Este criterio ha sido sostenido en diversa jurisprudencia por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de las que nos permitimos citar las sentencias de 23 de noviembre del 1992, de 19 de noviembre del 1993, de 31 del enero de 1994, de 7 de diciembre de 1995, de 1 de marzo de 1996, de 29 de junio de 2005 y de 18 de octubre de 2007.

En virtud de las consideraciones antes expresadas, esta Procuraduría respetuosamente solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 4 y 6 del decreto 61 de 28 de marzo de 1972, por ser violatorios de los artículos 19 y 32 de la Constitución Política de 1946, mas no así de los artículos 45 y 49 del propio Texto Constitucional.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 124-12-I