

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 211

Panamá, 3 de Abril de 2008

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

**Contestación
de la demanda**

La firma forense Rubio, Álvarez, Solís & Ábrego, en representación de **Inversiones y Proyectos Casco Viejo, S.A.**, solicita que se declare nulo por ilegal el decreto ejecutivo 111 de 16 de mayo de 2007, corregido por el decreto ejecutivo 159 de 1 de junio de 2007, dictados por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Educación, y que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante ese Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera.

Primero: No es cierto; por tanto, se niega.

Segundo: No es cierto como se redacta; por tanto, se niega.

Tercero: No es cierto como se redacta; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es cierto como se redacta; por tanto, se niega.

Séptimo: No es cierto como se redacta; por tanto, se niega.

Octavo: No es cierto como se redacta; por tanto, se niega.

Noveno: No es cierto como se redacta; por tanto, se niega.

Décimo: No es cierto como se redacta; por tanto, se niega.

II. Antecedentes.

De acuerdo con las constancias procesales el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, emitió el decreto ejecutivo 111 de 16 de mayo de 2007, por medio del cual ordenó la expropiación, a favor del Instituto Nacional de Cultura, de la finca 3850, ubicada en el conjunto monumental histórico del casco antiguo de la ciudad de Panamá; y así mismo, se ordenó al Registro Público efectuar la inscripción de la finca expropiada a favor de la Nación, y se autorizó al Ministerio Público para promover el proceso judicial, a efectos de fijar la indemnización que habría de pagarse por la expropiación. (Cfr. fojas 356 reverso y 357 anverso y reverso del expediente judicial).

Posteriormente, el Órgano Ejecutivo procedió a emitir el decreto 159 de 1 de junio de 2007, con el objeto de corregir el decreto ejecutivo 111, antes mencionado, en el sentido de establecer que el nombre de la propietaria del bien expropiado era Inversiones y Proyectos Casco Viejo, S.A., en lugar de Amarillo Guayacán Investment Corp., como se le había denominado erróneamente.

III. Las normas que se aducen infringidas, los conceptos de las supuestas infracciones y los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de los intereses de la institución demandada.

A. En referencia a la supuesta violación del artículo 337 del Código Civil, señala la demandante que la actuación previamente descrita infringe el derecho a la propiedad, del cual fue privada su representada al decretarse la expropiación. También alega como vulnerado el artículo 338 de la misma excerpta legal, el cual señala que nadie puede ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública y con la correspondiente indemnización. (Cfr. fojas 400 y 401 del expediente judicial).

En relación con lo alegado por la actora en torno a la supuesta infracción de estas normas, este Despacho desea anotar que el Estado reconoce el derecho a la propiedad privada, sin más limitaciones que las establecidas por ley; principio que en el orden constitucional consagra el artículo 47 de la Constitución Política de la República y en el legal, el artículo 337 del Código Civil, sin embargo, tal principio no es de carácter absoluto, puesto que en nuestro derecho positivo también se contempla la figura de la expropiación por motivos de interés social urgente, con el pago de la indemnización correspondiente. (Cfr. artículo 51 de la Constitución Política de la República). Ambos conceptos jurídicos, la propiedad privada y la expropiación, forman parte del Estado de Derecho, sin que sus existencias sean incompatibles, toda vez que la existencia y reconocimiento de la propiedad privada no excluye la posibilidad que se verifique la expropiación, llevada a efecto con sujeción a

las normas jurídicas que rigen esta materia. Al respecto, el jurista Roberto Dromi conceptúa lo siguiente:

“La Constitución Nacional reconoce el derecho subjetivo a la propiedad privada, sujeto a las reglamentaciones que condicionan su ejercicio, razón por la cual no es un derecho absoluto, sino relativo, que tiene una función social.

El poder público tiene el derecho de retirar del dominio individual, para incorporar al patrimonio común mediante indemnización, todos aquellos bienes que sean necesarios para satisfacer la utilidad pública. Ahí se encuentra en la finalidad de bien común el fundamento axiológico de la expropiación. Por ello, y a fin de realizar su cometido de bien común, el Estado cuenta con diversos medios o instrumentos jurídicos, v.gr. la expropiación...” (DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, Ediciones Ciudad Argentina. Argentina, 1995. Pág. 588).

Según observa este Despacho, la recurrente parece perder de vista que el acto atacado se realizó en completa observancia de lo dispuesto por el artículo 338 del Código Civil, cuya infracción también se alega, toda vez que fue emitido por la autoridad competente, conforme lo establece el artículo 51 de la Constitución Política de la República, correspondiéndole al Órgano Ejecutivo decretar la expropiación; la emisión del acto se basó en motivos de utilidad pública, ampliamente explicados en el decreto ejecutivo impugnado, entre los cuales se destaca el interés social urgente ante el avanzado deterioro y abandono que presentaba el inmueble de invaluable valor histórico, ante lo cual se requería tomar medidas urgentes e inaplazables, a fin

de asegurar sus estructuras e iniciar su restauración; y, en el mismo acto se ordenó iniciar los trámites en la vía ordinaria para hacer efectivo el pago de la correspondiente indemnización.

En torno a la supuesta infracción de las normas invocadas, resulta oportuno citar lo que respecto a la figura de la expropiación señala el autor Jorge Fábrega en su obra Procesos Civiles, a saber:

“La expropiación es el procedimiento jurídico mediante el cual el Estado se hace dueño de un bien perteneciente a un particular, con el objeto de destinarlo a la satisfacción de un interés público o social. Responde a las concepciones sobre los fines del Estado.

(...)

Por otro lado, la expropiación extraordinaria la decreta el Ejecutivo en casos de guerra, de grave perturbación del orden público **o de interés social urgente**. En estos casos, **el Ejecutivo** puede ocupar inmediatamente el bien expropiado sin siquiera haber pagado la indemnización, la cual puede ser pagada con posterioridad al acto de expropiación y ocupación del bien.” (Resaltado es nuestro). (FABREGA, Jorge. Procesos Civiles. Editorial Jurídica Panameña. Panamá, 1999. Págs. 681 y 685)

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo se ha pronunciado en cuanto a la competencia para realizar la expropiación, mediante fallo de 15 de junio de 2007, en los siguientes términos:

“El Órgano Ejecutivo tiene facultad constitucional para expropiar bienes por motivos de utilidad pública o de interés social o por interés social urgente, de conformidad con lo

estipulado en el artículo 3 de la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946. De no existir acuerdo sobre el monto de la indemnización a pagar a los expropiados y toda vez que el Ejecutivo no puede fijar unilateralmente dicho monto, lo procedente es entablar un proceso, en los tribunales ordinarios, con el propósito de que un Juez establezca el monto de la indemnización." (El resaltado es nuestro).

Por lo anterior, debe ser desestimada la supuesta infracción de los artículos 337 y 338 del Código Civil.

B. En cuanto a la alegada violación del literal i del artículo 2 de la ley 14 de 5 de mayo de 1982, la recurrente sustenta su pretensión argumentando que el Consejo Nacional de Legislación, a su parecer hoy Órgano Legislativo, es el ente que tiene la competencia para decidir el mérito de un acto de expropiación sobre aquellos bienes patrimoniales históricos que se encuentren en manos de particulares, por lo que, a su juicio, no se verificó el trámite legal correspondiente. (Cfr. fojas 401 y 402 del expediente judicial).

Conforme puede advertir esta Procuraduría, la norma legal cuya infracción se aduce data del año 1982, época en la que la Constitución Política de la República de 1972 contemplaba la existencia de un Órgano Legislativo bicameral al cual se le asignaron funciones legislativas que serían ejercidas por las entidades que la conformaban, la Asamblea de Representantes de Corregimientos y el Consejo Nacional de Legislación (artículo 129), siendo la primera integrada por tantos miembros como corregimientos existían en el territorio

nacional y en donde cada uno de ellos era elegido por votación popular directa (artículo 130), mientras que el Consejo Nacional de Legislación estaba integrado por el Presidente y Vicepresidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, los ministros de Estado y los miembros de la Comisión de Legislación (artículo 146).

Con el acto constitucional de 1983, que en su artículo 4 sustituyó íntegramente el Título V de la Carta Fundamental, se decretó que el Órgano Legislativo estaría constituido por una corporación denominada Asamblea Legislativa, cuyos miembros serían elegidos por votación popular directa, desapareciendo así los dos organismos que hasta ese momento constituían aquel Órgano Legislativo bicameral.

De la lectura de los artículos constitucionales mencionados, se deriva con meridiana claridad que ambas instituciones legislativas, antes y después del año 1983, difieren en su composición, facultades, procedimientos parlamentarios y demás características, por lo que constituyen corporaciones diferentes.

En abono a lo anterior, podemos señalar que todas las constituciones que ha tenido la República, incluyendo sus actos reformativos, establecen en sus disposiciones finales la derogatoria de todas las leyes y normas jurídicas que le sean contrarias; por lo que debe entenderse que si el literal i del artículo 2 de la ley 14 de 1982 contempla la figura del Consejo Nacional de Legislación, la referida norma es contraria a lo que establece la Constitución Política

reformada, toda vez que dicho organismo no existe en el mundo político-jurídico, y pretender, en su defecto, reemplazarlo automáticamente por la actual figura de la Asamblea Nacional, resulta antijurídico por las razones antes expresadas.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 6 de julio de 1995, se ha pronunciado respecto a la vigencia de uno de los organismos que componían el Órgano Legislativo antes de la reforma constitucional de 1983, así:

“Como el caso que nos ocupa está revestido de ciertas particularidades, tales como: 1. La fuente de producción de la Ley 2 de 1981, lo fue la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, ente legislativo que **desapareció** con la reforma constitucional de 1983; 2. Tal acto legislativo se intentó perfeccionar con su promulgación tardía en abril de 1994, cuando regía un articulado constitucional que variaba no sólo la iniciativa legislativa para la materia que regula la ley bajo censura, sino también los efectos de la promulgación tardía; (...), como en el caso que nos ocupa en el que una ley que data de 1981 se ha promulgado cuando **ya se extinguió el ente legislativo que la gestó**, por lo que resulta inaceptable esa extensión a más de una década de retraso.”
(Resaltado es nuestro)

Por ello, la norma aducida no debe considerarse vulnerada por el acto administrativo bajo examen, tal como lo indica el recurrente en su demanda.

Adicionalmente, la demandante señala como infringido el artículo 36 de la ley 38 de 2000, con arreglo al cual ningún acto puede celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, así como tampoco ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia. En sustento de su pretensión y utilizando igual criterio en

cuanto a la vigencia del Consejo Nacional de Legislación, la parte actora señala que la entidad competente para llevar a cabo la expropiación es el Órgano Legislativo y no el Órgano Ejecutivo. (Cfr. foja 402 del expediente judicial).

Este Despacho disiente de lo esgrimido en esta ocasión por la recurrente, toda vez que, como ya se ha dicho, el acto de expropiación cuya declaratoria de ilegalidad se pretende, se fundamentó en los artículos 51 y 85 de la Constitución Política de la República y, además, contempló todos los elementos que para su emisión exigen las normas jurídicas vigentes.

Por lo anterior, el criterio esbozado por la parte actora queda descartado y, en consecuencia, el artículo 36 de la ley 38 de 2000 tampoco resulta vulnerado.

C. Respecto a la supuesta violación de los artículos 38 y 39 del decreto ley 9 de 27 de agosto de 1997, cuyos conceptos de infracción se pueden consultar a fojas 403 y 404 del expediente judicial, la parte demandante manifiesta que estas normas han sido violadas por interpretación errónea, ya que según opina, a fin de disminuir el deterioro o ruina de sus edificaciones ubicadas en el casco antiguo que se encuentran desocupadas, el artículo 38 solo se limita a señalar multas que serán impuestas a sus propietarios; mientras que, por su parte, el artículo 39 establece que tales propietarios tendrán un período de 2 años para tomar las medidas necesarias para adecuar los inmuebles a la política de restauración y puesta en valor del conjunto monumental.

El apoderado judicial de la recurrente aduce que el error en la interpretación de estas normas radica en el hecho que ante el incumplimiento por parte de su representada, la autoridad administrativa debió imponerle una sanción pecuniaria y no proceder a la expropiación del bien inmueble de su propiedad ya que éste no es el efecto que debe derivarse de la aplicación de la norma citada. (Cfr. fojas 403 y 404 del expediente judicial).

Como ya hemos mencionado, el bien expropiado está ubicado en el conjunto monumental histórico del casco antiguo de la ciudad de Panamá y, tal como puede observarse en el expediente administrativo, la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico del INAC, así como la Oficina del Casco Antiguo y la Alcaldía de Panamá, realizaron diligencias encaminadas a destacar la urgencia de intervenir este inmueble ante la inactividad de la propietaria en cuanto a adoptar las medidas requeridas para restaurarlo y conservarlo, en consideración al hecho que el mismo forma parte del distrito histórico de Panamá, declarado así por el Comité de Patrimonio Mundial la UNESCO en 1997, y que el Estado panameño está comprometido con dicho comité para proteger y conservar el valor patrimonial del conjunto monumental histórico del casco antiguo de la ciudad de Panamá.

De acuerdo con lo que puede observarse en el expediente administrativo de fojas 90 a 93, la propietaria del inmueble contaba con un proyecto de restauración aprobado por las autoridades competentes desde el año 1999, sin embargo, a

foja 188 de dicho expediente, reposa nota de 24 de febrero de 2005 remitida por el entonces propietario del inmueble, Amarillo Guayacán Investment Corp., en conjunto con Inversiones y Proyecto Casco Viejo, S.A., parte demandante en este proceso, en la que le solicitaron a la Dirección de Patrimonio Histórico del Instituto Nacional de Cultura autorización para el uso del espacio abierto disponible dentro de la finca 3850 "mientras se consolida el proyecto 'Centro Turístico Plaza Catedral' sobre esta finca"; la cual recibió su respectiva contestación mediante nota de 25 de febrero del mismo año en la que esa institución indicó a las interesadas que deberían adoptar todas las medidas de precaución para evitar el deterioro de los muros y estructuras de mampostería antigua del inmueble, de lo contrario se tomarían las medidas legales correspondientes. Igualmente se puede observar un documento original relativo al informe elaborado como producto de una diligencia de inspección realizada el 14 de marzo de 2007 por la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico, (la cual reposa en página sin numerar seguidamente de la foja 120 del expediente administrativo) en la que el arquitecto - inspector, Cristian Méndez, pone en conocimiento al director nacional de Patrimonio Histórico el avanzado deterioro del inmueble que constituye la finca 3850, detalla el mal estado del mismo y recomienda asegurar la estructura e iniciar su restauración.

De lo expuesto en el párrafo anterior, se desprende la inactividad que durante los dos últimos años (2005-2007)

previos a la expropiación, mostraron los entonces propietarios del inmueble expropiado.

Tampoco se debe perder de vista, que si bien el decreto ejecutivo 9 de 1997 establecía multas pecuniarias para aquellos propietarios de inmuebles ubicados en el área del casco viejo de la ciudad que no tomaron las medidas para asegurar su estructura y disminuir su deterioro, esto no impide que el Órgano Ejecutivo no pueda hacer uso de la facultad que le confiere el artículo 51, en concordancia con el artículo 85, ambos en la Constitución Política de la República, para ordenar la expropiación extraordinaria de un inmueble por razones del interés social urgente de restaurar el bien que forma parte del conjunto monumental histórico del casco viejo de la ciudad de Panamá.

Además debe destacarse el hecho, que la expropiación realizada por el Ejecutivo es un acto administrativo independiente de la sanción que pudiera aplicarse a los administrados ante la inobservancia de las normas; por lo que yerra el actor al considerar que la expropiación de la finca 3850 se realizó a modo de sancionar a su representada, toda vez que, como se ha dicho, es potestad absoluta del Estado, a través del Órgano Ejecutivo, efectuar este tipo de expropiación fundamentado en motivos de interés social urgente.

Aun cuando pueda interpretarse que ello no constituye un elemento inobjetable para determinar la validez legal del acto demandado, resulta importante anotar que existen

precedentes similares de expropiaciones extraordinarias, como por ejemplo el de la Casa Góngora, realizado mediante el decreto ejecutivo 197 de 11 de mayo de 1994, en el cual el Presidente de la República y el Ministro del ramo expedieron el acto administrativo correspondiente.

De las anteriores afirmaciones podemos inferir que no se han producido las infracciones a los artículos 38 y 39 del decreto ley 9 de 1997 aducidas por la demandante.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** el decreto ejecutivo 111 de 16 de mayo de 2007, corregido por el decreto ejecutivo 159 de 1 de junio de 2007, dictados por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación.

IV. Pruebas. Se aceptan solamente las documentales originales o en copias debidamente autenticadas e incorporadas al cuaderno judicial.

V. Derecho: No se acepta el invocado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/1314/iv