

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 621

Panamá, 24 de junio de 2009

**Proceso de
Inconstitucionalidad**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración**

El licenciado **LUIS CARLOS ZAPATA JAÉN**, en su propio nombre y representación, demanda la inconstitucionalidad de los artículos 4, 5 y 6 del decreto 1 de 19 de enero de 1972, por el cual se ordena la expropiación para los fines de Reforma Agraria de la finca 3436, inscrita en el Registro Público de la Propiedad al tomo 73, folio 132, Sección de Panamá.

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

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 demanda de inconstitucionalidad, descrita en el margen superior.

I. Disposiciones acusadas de inconstitucionales.

El accionante pretende que ese Tribunal declare inconstitucionales los artículos 4, 5 y 6 del decreto 1 de 19 de enero de 1972, por el cual se ordena la expropiación, para los fines de Reforma Agraria de la finca 3436, inscrita en el Registro Público de Panamá al tomo 73, folio 132, de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, publicado en la

gaceta oficial 17035 del día martes 8 de febrero de 1972,
cuyo texto es del siguiente tenor:

"Artículo 4º.

Ordénese 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/.7,994.00 (Siete mil novecientos noventa y cuatro balboas);

Artículo 5º.

Ordénese descontar del monto mencionado a favor del Tesoro Nacional, la suma de B/.365.33 (Trescientos sesenta y cinco balboas con treinta y tres centésimos), que se adeuda al Fisco en concepto de impuestos atrasados sobre el inmueble expropiado."

Artículo 6º.

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."

**II. Disposiciones constitucionales que se consideran
infringidas y los conceptos de violación.**

El accionante estima que las disposiciones demandadas han infringido los artículos 19, 32 y 45 de la Constitución Política de la República del año 1946, que en ese orden corresponden al texto de los artículos 17, 32 y 47 del Texto Constitucional vigente en la actualidad.

Los respectivos conceptos de infracción a tales normas constitucionales pueden consultarse desde la foja 4 hasta la 8 del expediente.

III. Examen de constitucionalidad.

Una vez conocido el texto de las disposiciones acusadas de inconstitucionales y el de las normas de la Constitución Política de la República que se estiman infringidas, esta Procuraduría advierte de inmediato que, excepto por los montos de dinero que se mencionan en las disposiciones demandadas, estamos ante un decreto de expropiación igual a otro que ya fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad fundamentada en cargos muy similares, la cual fue examinada por este Despacho mediante la Vista 183 de 9 de mayo de 2002, por lo que se reitera, en lo que resulte aplicable en el presente caso, el concepto ya vertido en el citado documento.

En efecto, esta Procuraduría comparte los argumentos jurídicos planteados por el demandante, quien pretende que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declare la inconstitucionalidad de los artículos 4, 5 y 6 del decreto 1 de 19 de enero de 1972, por el cual se ordenó la expropiación de la finca 3436, **únicamente** en cuanto a que se han infringido los artículos 19 (hoy 17) y 32 de la Constitución Política de la República de 1946, vigentes al momento de emitirse el acto acusado, los cuales pueden ser examinados dentro de este proceso en atención a la doctrina del Bloque de la Constitucionalidad reconocida por la jurisprudencia de ese Tribunal, que le permite pronunciarse sobre estos preceptos constitucionales.

Las siguientes son las razones que sustentan nuestro criterio:

1)La Jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido en innumerables ocasiones que el principio del debido proceso, contenido en el artículo 32 de la Constitución Política, 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.

2)Resulta evidente que la garantía del debido proceso, consagrada en el artículo 32 de la Constitución Política de la República, fue vulnerada por los artículos 4, 5 y 6 del decreto ejecutivo 1 de 19 de enero de 1972, ya que si bien el Ejecutivo podía expropiar la finca 3436, tema que no es debatido en este proceso, al no existir acuerdo con el dueño del bien expropiado, el gobierno nacional no podía fijar unilateralmente el monto de la indemnización y, por ende, era necesario que un Juez estableciera el monto de la misma, tal como lo prevé el cuerpo legal que regulaba la materia.

En efecto, la entonces Asamblea Nacional expidió la ley 57 de 30 de septiembre de 1946, mediante la cual desarrolló el artículo 46 constitucional que regulaba la expropiación ordinaria. Sin embargo, aunque en el título de dicha ley se señala que su propósito es el desarrollo de la citada norma superior, lo cierto es que en su artículo 3 el legislador no sólo estableció el procedimiento que debía seguirse para la expropiación ordinaria, sino que también desarrolló lo relativo a la expropiación extraordinaria, que

constituía una materia propia del artículo 49 de la Constitución de 1946.

En este sentido, la norma legal en mención establece que 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.** De acuerdo con la misma disposición, si el propietario y el representante del gobierno no llegaban a convenir en el valor de la propiedad, **la nación promoverá el juicio de expropiación correspondiente,** estableciéndose además, que en caso de necesidad urgente, al tenor de lo previsto por el artículo 49 constitucional, el gobierno procedería a tomar posesión del bien inmediatamente.

Tal como lo expresa la referida disposición legal, una vez se produzca la ocupación del 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.** Finalmente señala dicha norma que, en caso de acción judicial, el ministro de Gobierno y Justicia impartirá instrucciones a los representantes de la nación a fin de que gestionen ante el tribunal donde sea instaurada la demanda, que en la sentencia respectiva también se declare el aumento del valor adquirido por la propiedad beneficiada por razón de la vía pública o de la obra ejecutada o en proyecto (plusvalía), cuando ello corresponda.

Para los fines de este análisis, es importante destacar que la expropiación motivo de la inconstitucionalidad ordenada mediante el decreto 1 de 19 de enero de 1972, es de tipo extraordinaria, conforme ha sido reconocido en la sentencia de 19 de septiembre de 1993, en la que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se pronunció de la siguiente manera:

“La expropiación puede ser definida como el instrumento 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. Tradicionalmente en nuestra legislación se han regulado dos tipos de expropiación, que han sido denominadas, expropiación ordinaria y expropiación extraordinaria. La primera tiene lugar cuando una ley declara los motivos de utilidad pública o de interés social que el bien que va a ser expropiado debe satisfacer. En este caso es necesario que un Juez decrete la expropiación que fije el monto de la suma que debe recibir el expropiado como indemnización, y que el Estado pague previamente la indemnización antes de que haga la transferencia del bien.

Por su parte, para que la expropiación extraordinaria tenga lugar, no se requiere que una ley fije los motivos de utilidad pública que deban satisfacerse, sino que el Ejecutivo esté facultado para decretarla en caso de guerra, de grave perturbación del orden público o de interés social urgente que exija medidas rápidas. En este caso, y a diferencia de la expropiación ordinaria, el Ejecutivo puede ocupar inmediatamente el bien expropiado sin siquiera haber pagado la indemnización, pues ésta puede ser pagada con posterioridad al acto de expropiación y ocupación del bien...

Ahora bien teniendo presente los conceptos y lineamientos que se han vertido con relación a las clases de

expropiación, y tomando en cuenta que mediante el Decreto parcialmente impugnado se decretó una expropiación extraordinaria, no cabe la menor duda que el ejecutivo podía ordenar tanto la expropiación como la ocupación inmediata del terreno, como hizo, sin necesidad de que en un juicio previo se decretara la expropiación. Sin embargo, lo que no podía hacer el Ejecutivo era fijar unilateralmente la suma que correspondía al expropiado en concepto de indemnización, como hizo en el artículo 1 del Decreto impugnado.”
(R.J. noviembre 1993, págs. 62-64)

A nuestro juicio, el artículo 45 de la Constitución Política de la República de 1946 (47 de la Constitución actual), no ha sido infringido tal como se alega en la demanda, puesto que el Órgano Ejecutivo, al amparo de lo dispuesto por el artículo 3 de la citada ley 57 de 1946, estaba facultado para expedir el decreto de expropiación demandado, siempre que mediara una motivo de interés social urgente, como en efecto se invoca en el acto administrativo acusado, en cuyo título se señala de manera meridiana que la finca expropiada sería destinada a los fines de Reforma Agraria, lo que pone de presente un evidente motivo de interés social claramente previsto por la norma constitucional.

Por ello, si sería dado aceptar que en el caso bajo examen existían razones justificadas para proceder a la expropiación extraordinaria del inmueble antes referido, **pero lo que no podía hacer el Ejecutivo era fijar unilateralmente la suma que correspondía pagarle al expropiado en concepto de indemnización, ya que ello no resulta acorde con el procedimiento legal previamente descrito y, por consiguiente,**

estimamos que sí se vulneró el artículo 32 de la Constitución, al no haberse sometido a la consideración del órgano jurisdiccional lo relativo al monto de la indemnización a pagar por parte del Estado.

En cuanto a la supuesta violación del artículo 17 de la Carta Fundamental, que también aduce como violado el accionante, debemos señalar que éste se relaciona directamente con el artículo 32 del Texto Constitucional que estimamos ha sido vulnerado, por lo que se advierte la infracción correlativa de aquel, al comprobarse la violación del debido proceso, por lo que consideramos prospera el cargo aducido en este sentido por el demandante.

Ese Tribunal Constitucional, mediante la sentencia de 19 de febrero de 2003, que a continuación transcribimos en sus partes pertinentes, reiteró el criterio que ya había exteriorizado anteriormente en la sentencia del 7 del mismo mes y año al decidir sobre otro caso similar.

“Por conocidos los argumentos del activador constitucional, así como el criterio de la Procuraduría de la Administración, procede el Pleno de esta Corporación de Justicia a resolver lo que en derecho corresponda.

En la presente iniciativa constitucional, el demandante cuestiona que el Estado no promovió un juicio de expropiación con respecto a la Finca No.87 y que tampoco negoció el precio del bien expropiado, según lo establece el artículo 3 de la Ley 57 de 1946. Es del caso señalar también, que el Estado es el único facultado constitucionalmente para expropiar bienes de particulares, ya sea, de manera ordinaria o extraordinaria.

En ese sentido, debemos tener presente qué se entiende y en qué consisten las clases de expropiación que existen en nuestra legislación. Así, esta Corporación de Justicia ha indicado que:

A...la expropiación, que es la figura mediante la 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, puede ser de carácter ordinaria o extraordinaria. La expropiación es ordinaria cuando una ley declara los motivos de utilidad pública o de interés social que el bien que va a ser expropiado debe satisfacer. En este caso, es un Juez el que debe decretar la expropiación, fijar el monto de la suma que recibirá el expropiado como la indemnización la cual deberá pagar el Estado antes de que se haga la transferencia del bien. 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 (Registro Judicial, Agosto de 1994, pág.147).

Sobre esta perspectiva, debemos manifestar que en el caso que nos ocupa estamos en presencia de una expropiación extraordinaria, la cual para hacer efectivo el monto de la indemnización que el Estado debía cancelar a su legítima propietaria tenía cumplir con ciertos requerimientos. En ese orden de ideas, el Pleno de esta Corporación de Justicia en un caso similar indicó que:

Según la norma antes citada (artículo 3 de la ley 57 de 1946), de ser necesario decretar una expropiación extraordinaria el Órgano Ejecutivo estaba facultado para expedir el decreto de expropiación y, aún cuando el expropiado y el Ejecutivo no hubiesen llegado a un acuerdo sobre el

monto de la indemnización, el gobierno estaba facultado para proceder a ocupar el bien expropiado, con la obligación de entablar un juicio para que fuese un juez el que fijara el monto de la indemnización. Si tomamos en consideración que al no haber perdido vigor el artículo 3 de la Ley 57 de 1946 se colige, con toda claridad, que había que tomarlo en consideración al momento de expedir el decreto de expropiación impugnado en la presente demanda.

...

Ahora bien, teniendo presentes los conceptos y lineamientos que se han vertido con relación a las clases de expropiación, y una vez tomado en consideración que mediante el acto impugnado se decretó una expropiación extraordinaria, no existe duda alguna de que el Ejecutivo no podía ordenar la expropiación y ocupación inmediata del terreno expropiado sin necesidad de un juicio previo que decretara dicha expropiación. Lo que no podía el Ejecutivo hacer era el fijar unilateralmente la suma que correspondía al expropiado en concepto de indemnización, como lo hizo el artículo 4 del decreto impugnado. Esto quiere decir, que, efectivamente, el Ejecutivo podía ordenar la expropiación de la finca No.45,700, pero no podía fijar unilateralmente el monto de la indemnización que debía recibir el expropiado, toda vez que, al no haber mediado acuerdo sobre este punto entre el gobierno el dueño del bien expropiado, era imprescindible que se entablara un proceso judicial con el propósito de que un juez estableciera el monto de la indemnización (Registro Judicial, Enero de 1999, pág.187).

Ante tales comprobaciones, se aprecia que hubo violaciones al debido proceso legal en la presente acción de inconstitucionalidad, ya que en este caso el Órgano Ejecutivo no promovió el correspondiente juicio ante la jurisdicción competente, a fin de que un juez fijara la cuantía de la indemnización que el Estado debía pagar. Se produce así una infracción al artículo 32 constitucional, puesto que

este Órgano del Estado no podía fijar, unilateralmente, el monto de la indemnización.

Aclarado lo anterior, lo que corresponde es declarar la inconstitucionalidad de los artículos acusados por ser violatorios del artículo 32 del Estatuto Fundamental, en concordancia con el artículo 17 constitucional en vista de su obligación de hacer cumplir la Constitución y las leyes. No operan entonces las infracciones de los artículos 44, 47 y 287 de la Carta Magna, por cuanto que el Estado posee constitucionalmente la facultad de expropiar u ocupar la propiedad privada.

En virtud de lo anteriormente 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.44 de 4 de septiembre de 1969, proferido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería."

Por lo anterior, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que declaren inconstitucionales los artículos 4, 5 y 6 del decreto 1 de 19 de enero de 1972, por el cual se ordena la expropiación para los fines de Reforma Agraria de la finca 3436, inscrita en el Registro Público de la Propiedad al tomo 73, folio 132, Sección de Panamá.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General