

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 708

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 3 de octubre de 2006

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

Acción de inconstitucionalidad presentada por la firma Moreno y Fábrega, en representación de **Industria Progreso y Jaime Berrocal, S.A.**, contra los **artículos 4, 5 y 6 del Decreto 7 del 31 de enero de 1975** y contra el **artículo 2 del Decreto 34 del 16 de abril de 1975.**

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

**Honorable Magistrada Presidenta del Pleno de la Corte
Suprema de Justicia.**

Acudimos 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 inconstitucionales.

La parte actora solicita que se declaren inconstitucionales los artículos 4, 5 y 6 del Decreto 7 del 31 de enero de 1975 y el artículo 2 del Decreto 34 del 16 de abril de 1975, que disponen lo siguiente:

“Artículo 4: Ordénase al Instituto Panameño de Turismo pagar en efectivo, en concepto de indemnización, la suma de NOVENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y NUEVE (B/.97,749.00) BALBOAS, que resulta ser el equivalente al valor catastral total de dichos

inmuebles." (Cfr. gaceta oficial 17,779 del 14 de febrero de 1975).

- o - o -

"Artículo 5: Ordénase descontar del monto de la indemnización a favor del Tesoro Nacional o de cualquier organismo autónomo del Estado prestatarios de servicios públicos las sumas que se adeuden a tales entidades en concepto de impuestos, tasas y derechos causados." (Cfr. gaceta oficial 17,779 del 14 de febrero de 1975).

- o - o -

"Artículo 6: Ordénase citar a los acreedores hipotecarios a cuyo favor aparezca constituida alguna hipoteca sobre la finca objeto de esta expropiación, con el fin de que hagan efectivos sus créditos, proporcionalmente, hasta la suma que resulte de la indemnización menos los descuentos señalados en el artículo anterior." (Cfr. gaceta oficial 17,779 del 14 de febrero de 1975).

- o - o -

"Artículo 2: Adiciónase al Artículo 4° del Decreto No. 7 de 31 de enero de 1975, con el siguiente párrafo:

'El monto de la indemnización servirá para cubrir el valor catastral de las fincas a que se refiere el Artículo primero en la siguiente forma:

			Balboas
13,839	Tomo 379	Folio 220	5,000.00
6,596Bis	Tomo 246	Folio 302	8,000.00
16,215	Tomo 413	Folio 172	26,707.00
8,599	Tomo 269	Folio 128	24,133.00
13,700	Tomo 376	Folio 92	4,680.00
7,870	Tomo 254	Folio 116	26,629.00
14,420	Tomo 389	Folio 64	2,600.00'

..." (Cfr. gaceta oficial 17,837 del 12 de mayo de 1975).

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y los correspondientes conceptos de las supuestas infracciones.

A. La parte demandante aduce la violación del artículo 17 de la Constitución Política de la República de 1972, que corresponde al artículo 17 del texto constitucional vigente, el cual dispone que las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

De acuerdo con el criterio del accionante, la norma invocada fue infringida, de manera directa, en la forma como se explica de la foja 6 a la foja 8 del expediente judicial.

B. Igualmente se señala la infracción del artículo 31 de la Constitución originaria de 1972, que corresponde al actual artículo 32 de la Constitución Política de la República, el cual dispone que nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.

La apoderada judicial de la parte actora señala que la norma invocada fue violada, según se explica en las fojas 9 y 10 del expediente judicial.

C. También se señala la infracción del artículo 43 del texto constitucional de 1972, que constituye el actual artículo 47, el cual dispone que se garantiza la propiedad

privada adquirida con arreglo a la ley por personas jurídicas o naturales.

La parte actora manifiesta que la norma invocada fue violada, en la forma como se expresa en la foja 10 del expediente judicial.

D. Finalmente, se manifiesta que las normas acusadas infringen el artículo 46 de la Constitución Política de la República de 1972, que constituye el artículo 51 del actual texto constitucional, el cual se refiere a la expropiación u ocupación de la propiedad privada por parte del Estado.

La parte actora considera que la norma invocada fue violada en la forma como se explica en las fojas 11 y 12 del expediente judicial.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Como punto previo al análisis de los cargos de inconstitucionalidad alegados por el accionante, este Despacho considera necesario señalar que aunque el Decreto 7 del 31 de enero de 1975 y el Decreto 34 del 16 de abril de 1975, que contienen las normas impugnadas, fueron expedidos antes que la Constitución Política de la República experimentara las reformas introducidas en los años 1978, 1983, 1994 y 2004, la doctrina del bloque de constitucionalidad permite que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se pronuncie sobre la constitucionalidad de actos expedidos durante la vigencia de normas de rango constitucional abolidas, sobre todo cuando el contenido de los preceptos constitucionales pertinentes no han sufrido alteraciones sustanciales, como ocurre en el caso que nos

ocupa. (Cfr. sentencia de 12 de agosto de 1994, R.J., p. 104; sentencia de 31 de enero de 1994, R.J., p. 95; sentencias de 19 y 26 de noviembre de 1993, R.J., p. 64 y 67, respectivamente).

Por lo que corresponde particularmente a los cargos de inconstitucionalidad hechos a los artículos demandados, resulta pertinente referirnos al artículo 3 de la Ley 57 del 30 de septiembre de 1946 que regula el procedimiento para las expropiaciones y cuyo texto indica 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 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."

En opinión de esta Procuraduría, el Órgano Ejecutivo al momento de expedir los decretos cuyas disposiciones son objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, lejos de ceñirse a lo establecido en la norma legal previamente transcrita, procedió a determinar el valor de las propiedades sobre las cuales recayó la expropiación, estableció la cuantía de la suma que debía pagarse en concepto de indemnización, así como las acciones posteriores que debían llevar a efecto los acreedores hipotecarios de tales inmuebles, sin que nada de ello se hubiese convenido con los propietarios; vulnerándose de esta forma el artículo 17 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 43 de la misma excerpta constitucional, habida cuenta que no se garantizó el derecho de propiedad de los titulares de los bienes expropiados como tampoco su derecho a recibir una indemnización por razón de este acto unilateral del Ejecutivo.

Dentro del examen de esta acción, también es importante señalar que las disposiciones tachadas por inconstitucionales se refieren a una expropiación extraordinaria, lo que se infiere del quinto considerando de la parte motiva del Decreto 7 de 1975, que señala expresamente que: "... la Constitución Política de la República faculta al Órgano Ejecutivo, en caso de interés social urgente, que exijan medidas rápidas, decretar la expropiación u ocupación de la

propiedad privada;" (Cfr. gaceta oficial 17,779 del 14 de febrero de 1975). Tal figura, regulada anteriormente en el artículo 49 de la Constitución de 1946, concuerda en su texto con el artículo 51 de la excerpta constitucional vigente (antes artículo 47), prevé la responsabilidad del Estado por toda expropiación que se lleve a cabo bajo por motivos de interés social urgente, y el deber del Ejecutivo de pagar por los daños y perjuicios causados por la ocupación.

A juicio de este Despacho, el artículo 3 de la Ley 57 de 1946 es claro al establecer que en los casos de expropiaciones extraordinarias, la fijación del monto de la indemnización requiere de un proceso judicial, siempre que en esta materia no exista acuerdo entre el Estado y el dueño del inmueble. En el proceso de expropiación originado por los decretos acusados, el Órgano Ejecutivo no actuó "conforme a los trámites legales", motivo por el cual las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda también incurren en infracción del artículo 32 (anterior artículo 31) de la Constitución Política de la República, que consagra la garantía del debido proceso legal.

En un proceso similar al que nos ocupa, el Pleno de esa Alta Corporación de Justicia mediante sentencia de 19 de noviembre de 1993 se pronunció de la siguiente manera:

"Recientemente esta Corporación Judicial, al atender una iniciativa procesal constitucional de esta misma naturaleza, y examinar la figura de la expropiación extraordinaria, en sentencia, adelantó los siguientes conceptos:

'En otras palabras, el Ejecutivo podía expropiar el bien de la sociedad Desarrollo de Cermeño, S.A., 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 extremo entre el gobierno y el dueño del bien expropiado, era imprescindible que se entablara un proceso con el propósito de que un juez estableciera el monto de la indemnización.'

Este enjuiciamiento jurídico de la normativa analizada nos permite señalar que la empresa INVERSIONES CRESPO, S.A. se vio afectada al momento de fijarse el monto de la indemnización correspondiente a la expropiación de la finca 1183 de la cual era propietaria, dado que en ningún momento fue fijada la cuantía que representa la sustitución del bien objeto de la expropiación dándose oportunidad a los propietarios de convenir en cuanto a ella, o mediante un procedimiento judicial al respecto, trámites éstos, que como ha quedado expuesto, constituyen el procedimiento legal correspondiente para que la figura de la expropiación responda a su verdadera naturaleza jurídico-social, o de alguna manera al planteamiento del ilustre procesalista Eduardo Couture quien la visualiza como una acción de privar a sus propietarios, por causa de necesidad o utilidad públicas de sus bienes, mediante justa compensación.

En atención a este pormenorizado estudio concluye este Máximo Tribunal de Justicia, que resultó infringido el artículo 31 de la Constitución originaria de 1972 que consagraba el principio del debido proceso legal."

(Lo destacado es de la Procuraduría de la Administración).

En atención a lo expuesto, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que SON INCONSTITUCIONALES los

artículos 4, 5 y 6 del Decreto 7 del 31 de enero de 1975 y el artículo 2 del Decreto 34 del 16 de abril de 1975.

De la Honorable Magistrada Presidenta,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/5/mcs