

República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de septiembre de 2025.
Nota C-228-25

Señor Ministro:

Ref.: Procedimiento a seguir para el pago de la indemnización correspondiente a una expropiación ya realizada.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, con la finalidad de dar respuesta a la nota MEF-2025-46816, presentada el día 28 de julio de 2025, ante la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de esta Procuraduría, a través de la cual consulta si el pago de la indemnización correspondiente a una expropiación (para fines de la Reforma Agraria) ya realizada, puede llevarse a cabo mediante un Convenio de Pago, sin que medie una sentencia de un Tribunal que lo ordene y fije el monto a pagar, de acuerdo con lo señalado en el artículo 200, numeral 4 de la Constitución Política de la República; y, en caso de ser afirmativa la respuesta, qué entidad debe ser la encargada de afrontar la solicitud y realizar la negociación del Convenio de Pago, ¿El Ministerio de Desarrollo Agropecuario o el Ministerio de Economía y Finanzas?.

Con relación a su primera interrogante, sobre la viabilidad jurídica de que el pago de la indemnización correspondiente a una expropiación realizada por motivos de urgencia, para los fines de la Reforma Agraria, pueda llevarse a cabo mediante un Convenio de Pago, debo iniciar señalando que, en el caso específico al cual se refiere su consulta, mediante **Sentencia de 27 de enero de 1999**, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, declaró que son inconstitucionales los artículos 4, 5 y 6 del Decreto N°110 de 6 de julio de 1970, expedido por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, *“Por el cual se ordena la expropiación para los fines de la Reforma Agraria de la finca N°15,700, inscrita en el Registro Público de la Propiedad al Tomo 1084, Folio 218, Tomo 1081, Sección de Panamá”*, que tiene una superficie de 162 hectáreas.

Las disposiciones del Decreto N°110 declaradas inconstitucionales preveían pagar en bonos agrarios a los propietarios o sus derechohabientes, la suma de B/.8,185.56, en concepto de indemnización (Artículo 4); encargar a la Contraloría General de la República, la cancelación del valor de dicha indemnización (artículo 5) y la entrada en vigencia del mismo desde su promulgación en la Gaceta Oficial N°16.643 de 9 de julio de 1970 (artículo 6).

En su parte resolutive, la referida Sentencia, al realizar un análisis de la normativa vigente en la fecha en que fue decretada la expropiación, haciendo así alusión al artículo 3 de la Ley N°57 de 30 de septiembre de 1946, excerta legal que desarrollaba el artículo 46 de la Constitución Nacional, que regulaba la expropiación ordinaria.

En el sentido anotado, la mencionada Sentencia del Pleno destaca que el artículo 3 de la mencionada excerta legal, estableció el procedimiento que debía seguirse para la expropiación

Su Excelencia
FELIPE CHAPMAN
Ministro de Economía y Finanzas
Ciudad.

“Artículo ...

ordinaria, e igualmente, desarrolló la *expropiación extraordinaria* contemplada en el artículo 49 de la Constitución de 1946, en los términos siguientes:

“Artículo 3. (...) 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 (...)” (Énfasis suplido)

En lo que corresponde al procedimiento administrativo a seguir, tratándose de una expropiación extraordinaria, el Pleno señaló:

“(...) de ser necesario decretar una expropiación extraordinaria el *Órgano Ejecutivo* estaba facultado para expedir el decreto de expropiación y, aun 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.” (Énfasis suplido)

Más adelante, agrega el Pleno lo siguiente:

“(...) efectivamente, *el Ejecutivo* no podría fijar unilateralmente el monto de la indemnización que debía percibir el expropiado, toda vez que, al no haber mediado acuerdo sobre este punto entre el gobierno y 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.”

De lo hasta aquí anotado se desprende que, el procedimiento administrativo a seguir tratándose de una expropiación extraordinaria, implica que, luego de ser ocupado el bien es que ha de establecerse el monto de la indemnización que el Estado deberá pagar al propietario; siendo así que, ambas partes tienen a su haber la facultad legal de convenirlo o, en su defecto (es decir, de no lograrse un acuerdo), cualquiera de ellas podría incoar la correspondiente demanda de expropiación, a efectos de que el justiprecio sea fijado por el juez, mediante sentencia.

En lo que corresponde a la obligatoriedad o no, de que el propietario o el Estado formalicen la demanda de expropiación, a fin de que sea un juez quien determine el justiprecio a pagar; este Despacho estima que, si bien la Sentencia citada parece aludir a ello como una “obligación” o

deber “imprescindible”; no lo es menos que, tanto el artículo 3 de la Ley N°57 de 1946, como el propio Fallo reconocen que ello, solo tendría lugar en el evento de que no se hubiere llegado a un acuerdo entre las partes, para lo cual, ni la Ley ni el referido Fallo establecen un plazo determinado.

De ahí que, a juicio de este Despacho, en el caso específico que nos ocupa, el pago de la indemnización correspondiente a la expropiación decretada mediante el Decreto N°110 de 6 de julio de 1970, para los fines de la Reforma Agraria, podría llevarse a cabo mediante un Convenio de Pago, siempre que no mediare Sentencia que fije el justiprecio a pagar. Ello, con fundamento en el artículo 3 de la Ley N°57 de 30 de septiembre de 1946, que desarrollaba el artículo 49 de la Constitución Política de 1946; norma legal que, según expresa la Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 27 de enero de 1999, ibídem, no perdió vigor (al entrar en vigencia la Constitución Política de 1972) y debió tomarse en consideración al momento de expedir el decreto expropiatorio impugnado, con lo que doy respuesta a su primera interrogante.

En lo que corresponde la entidad que debe tramitar la solicitud y realizar la negociación del Convenio de Pago, resulta pertinente señalar que, aun cuando el artículo 3 de la Ley N°57 de 1946, señala que “*la Nación (...)*” efectuará los pagos “*en los términos del Convenio o Sentencia*”; es preciso tener presente lo señalado por este Despacho en la opinión jurídica contenida en la Nota C-143-20, en el sentido que, de acuerdo con la norma general de administración presupuestaria contemplada en la Ley de Presupuesto General del Estado, que rige lo concerniente *al pago de indemnizaciones* por parte del Estado, cuando éste hubiese sido condenado a ello mediante *sentencia ejecutoriada*, la institución pública obligada a pagar la indemnización, en cumplimiento del fallo, *es la entidad pública que dio origen a la demanda*. (Cfr., Artículo 306 de la Ley N°454 de 14 de noviembre de 2024).

Cabe recordar en este punto que, de conformidad con el numeral 4 del artículo 159 de Constitución Política, la aprobación del Presupuesto General del Estado se perfecciona mediante Ley de la República, expedida en ejercicio de la función legislativa. Dicha ley, según lo dispone el artículo 268 ibídem, *poseerá carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público*, que incluye a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales.

En concordancia, el artículo 267 de la Ley de Presupuesto General del Estado, vigente, dispone que dicha excerta legal aplicará para el manejo del Presupuesto General del Estado y *será de obligatorio cumplimiento para las instituciones del Gobierno Central*, las instituciones descentralizadas, empresas públicas y los intermediarios financieros. De ahí que deba entenderse la ley que aprueba el Presupuesto General del Estado, se dicta año tras año y puede recaer o afectar, sin excepción, la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público (salvo en los supuestos de excepción que contempla la Carta Magna); lo que implica que la norma general de administración presupuestaria contenida en el artículo 306 de la Ley N°454 de 2024, es de aplicación preferente para las instituciones del Estado que señala el artículo 267 ibídem.

Igualmente, es pertinente anotar que según expresa la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de 27 de enero de 1999, anteriormente citada, la autoridad competente para acordar con el propietario el monto a indemnizar o, en su defecto decretar la expropiación, es el **Órgano Ejecutivo**.

De conformidad ...

De conformidad con el artículo 175 de la Constitución Política, *“El Órgano Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado, según las normas de esta Constitución”*. En tal sentido, importa destacar el artículo 195 constitucional, el cual señala: *“La distribución de los negocios entre los Ministros de Estado se efectuará de conformidad con la Ley, según sus finalidades”* y el numeral 20° del artículo 2 de la Ley N°12 de 25 de enero de 1973 *“Por la cual se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y se señala sus funciones y facultades”*, el cual asigna a dicho ente ministerial, la función de *“Celebrar directamente, en nombre del Estado, empréstitos u otros contratos con personas nacionales o extranjeras.”*(Énfasis suplido)

De ahí que, en el supuesto de hecho al cual se refiere su segunda interrogante, en ausencia de la estructura de gobierno y organización del Estado imperante en la época en que se dictó el Decreto N°110 de 6 de julio de 1970 (el decreto expropiatorio) y ante la evolución que desde entonces a la fecha ha tenido la normativa que rige manejo presupuestario y control del gasto público; la buena administración exige que el Estado actúe de forma predecible y coherente con la norma de administración presupuestaria contenida en el artículo 306 de la Ley N°454 de 2024 y las consideraciones externadas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia para el caso específico que nos ocupa, en el fallo 27 de enero de 1999; lo que conduciría a concluir, en respuesta a su segunda interrogante que, a juicio de este Despacho, la negociación y suscripción del acuerdo indemnizatorio, debería realizarla *el Órgano Ejecutivo, por conducto de la institución pública que inició el trámite administrativo de la expropiación*, en este caso, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario¹, toda vez que al ser esa entidad a la cual correspondería asumir la carga presupuestaria del pago de la indemnización (Si así fuese ordenado mediante sentencia ejecutoriada), lo lógico sería considerar que a ella misma corresponda comprometer su presupuesto institucional, mediante el correspondiente acuerdo indemnizatorio.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/dc
C-193-25

Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

* E-mail: dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa

¹ Antes, Ministerio de Agricultura y Ganadería, al cual estaba adscrita la extinta Comisión de Reforma Agraria.