

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 057

Panamá, 20 de enero de 2010

**Proceso contencioso
administrativo de
indemnización.**

Alegato de conclusión.

**Se alegan excepciones de
ilegitimidad en la causa y
de prescripción de la acción.**

La firma forense Rodríguez Robles & Espinosa, en representación de **Mario Antonio Véliz Herrera y Víctor Raúl Véliz Herrera**, solicita que se condene al **Estado panameño, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, al pago de B/.980,000.00 en concepto de daños y perjuicios, morales y materiales causados por la fijación arbitraria de la indemnización pagada por la expropiación de las fincas 87 y 2376.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la 135 de 1943, modificada por la ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior, el cual debemos iniciar reiterando que no le asiste la razón a la parte actora cuando solicita que se condene al Estado panameño, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, al pago de B/.980,000.00, en concepto de daños y perjuicios, materiales y morales, que Mario Antonio Véliz Herrera y Víctor Raúl Véliz Herrera alegan le han sido causados como consecuencia de la fijación arbitraria de la indemnización que les fuera pagada por la expropiación de la finca 87, inscrita en el Registro Público en el tomo 5, folio 356, y la finca 2376, inscrita en el tomo 289, folio 124, ambas de la Sección de la Propiedad, provincia de Coclé.

Este Despacho se opuso mediante la Vista número 627 de 25 de junio de 2009 a los argumentos planteados por la apoderada judicial de los demandantes, señalando en esa ocasión que el decreto número 44 de 4 de septiembre de 1969,

por el cual se ordenó la expropiación de la finca 87, y el decreto número 2 de 2 de enero de 1974, que corresponde a la expropiación de la finca 2376, se fundamentaron en lo indicado en el artículo 3 de la ley 57 de 1946 que, entre otras cosas, dispone que cuando el Estado necesite en todo o en parte una finca de propiedad particular para una obra de beneficio social, llamará al propietario y le notificará el propósito del gobierno, a fin de establecer, de mutuo acuerdo, el precio razonable de la misma; y en caso de necesidad urgente, el gobierno procederá a tomar posesión del bien inmediatamente, y una vez ocupado y convenido el precio con el propietario, la Nación efectuará los pagos en los términos del convenio.

Lo antes descrito refleja que, contrario a lo alegado por la parte actora, el Estado, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, no estaba en la obligación de promover un juicio de expropiación.

En la etapa probatoria del presente proceso, los actuales demandantes propusieron una inspección judicial para que, con asocio de peritos, se determinara el valor comercial que actualmente tienen los inmuebles antes descritos, tomando como base para tal avalúo la extensión territorial que, según los datos que constan inscritos en el Registro Público, tenían las mismas al momento de ser expropiadas.

Al rendir su dictamen, el topógrafo Miguel Ángel Cedeño Agrelle, perito designado por la Procuraduría de la Administración, manifestó que de acuerdo con las inscripciones en el Registro Público, la finca 87 jamás fue adquirida mediante compra al Estado. También indica que al momento de la expropiación, el inmueble en mención se encontraba ocupado en su totalidad por 502 jefes de familia, mientras que la finca 2376 estaba ocupada por 48 jefes de familia.

En adición a lo antes dicho, el perito Cedeño Agrelle también señala en su informe que la regencia del precio sobre las fincas 87 y 2376 la establece la

resolución ALP-002-ADM-04 de 15 de enero de 2004, que en lo pertinente dice: “las tierras de uso agropecuario tendrán un valor de B/.6.00 por hectárea o fracción.”; y que el valor comercial de dichas fincas va a fluctuar, ya que en ellas existen zonas costeras y montañosas, de allí que el mismo va a depender de la ley de la oferta y la demanda incluyendo, además, las condiciones agrológicas del suelo y si las fincas tienen precaristas o no.

En ese mismo orden de ideas, cabe destacar que el técnico en ingeniería con especialización en topografía, Oscar Ovidio Ortega Herrera, perito designado por la parte actora, en la diligencia de entrega de informe pericial del 23 de diciembre de 2009, indicó que él estableció el valor unitario ajustado de las citadas fincas expresado balboas por metro cuadrado; no obstante, en líneas posteriores del acta de dicha diligencia manifestó que los avalúos de las áreas rurales se efectúan por hectáreas, de lo que se infiere que, ante esa disparidad de criterios, no deben tenerse como válidos los valores expresados en el informe pericial entregado por dicho perito.

Como parte de las pruebas aducidas por la apoderada judicial de los demandantes, ésta propuso una prueba pericial contable, cuya finalidad no persigue otra cosa que determinar la suma de dinero que pretenden recibir los actores como indemnización a cargo del Estado, por el resarcimiento de los supuestos daños y perjuicios materiales que alegan han experimentado al haber sido privados de las fincas antes descritas. Para efectos de dicha prueba pericial, la parte actora tomó como base el valor comercial que estos inmuebles tienen actualmente, los intereses legales correspondientes, el lucro cesante y el daño emergente.

Para esa prueba pericial, la Procuraduría de la Administración designó como perito contable al licenciado Samuel Castillo Díaz, quien indicó en su informe, que procedió a investigar y analizar todo lo relacionado con las fincas 87

y 2376, el decreto número 44 de 1969, publicado en la gaceta oficial 16454 de 25 de septiembre de 1969, el decreto número 2 de 1974, publicado en la gaceta oficial número 17514 de 17 de enero de 1974, y la ley 37 de 1962 que aprobó el Código Agrario, cuyo artículo 45 establece que la indemnización a pagar por las expropiaciones debe ser fundamentarse en el valor catastral.

Como parte de la pericia realizada por él, el perito Castillo Díaz indicó que de acuerdo con la nota 509-1-01-10205 de 30 de diciembre de 2009, emitida por la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, la finca 87, inscrita en el Registro Público en el tomo 5, folio 356, de la Sección de la Propiedad, provincia de Coclé, la cual se localiza en el corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, tiene un valor catastral inscrito de B/.84,930.00; suma ésta que al dividirse entre las 2,830 hectáreas con 3,929 metros cuadrados que ésta tiene de superficie, arroja un valor total de B/.30.00 la hectárea. La nota en mención que igualmente señala que la finca 2376, inscrita en el tomo 289, folio 124, ambas de la Sección de la Propiedad, provincia de Coclé, localizada igualmente en el corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, tiene un valor catastral inscrito de B/.9,900, que al dividirse entre las 330 hectáreas de superficie, también da un valor de B/.30.00 la hectárea.

Dentro del análisis hecho por el perito designado por la Procuraduría de la Administración, éste indica que al 4 de septiembre de 1969, fecha de la expropiación de la finca 87, ésta contaba con una superficie de de 3,330 hectáreas más 4050 metros cuadrados, que al multiplicarse por el valor de B/.30.00 la hectárea, muestra que dicha finca tenía para esa época un valor de B/.99,912.15. También destaca el citado perito que al 2 de enero de 1974, fecha de la expropiación de la finca 2376, ésta medía 340 hectáreas, las que al multiplicarse por el valor de B/.30.00 asignado catastralmente para cada hectárea, permite determinar que su valor era de B/.10,200.00.

Producto de este ejercicio, el perito Castillo Díaz concluye que la suma de estos valores, es decir, B/.99,912.15 y B/.10,200.00, permiten fijar en la cantidad de B/.110,112.15 la suma que el Estado debía pagar a los beneficiarios en concepto de indemnización por razón de la expropiación de las fincas antes citadas; sin embargo, a esta última cifra, deben restársele los B/.68,801.15 que en su momento el Estado pagó a los titulares de dichas fincas, misma que incluye el importe de los impuestos de inmueble morosos que las fincas mantenían para la fecha de su expropiación, de acuerdo con lo ordenado en los decretos de expropiación número 44 de 1969 y número 2 de 1974, a los que nos hemos referido anteriormente, operación que trae como resultado final la cantidad total de B/.41,311.00.

No obstante lo anterior, y conforme lo advierte el licenciado Samuel Castillo Díaz, lo dispuesto en la resolución ALP-002-ADM-04 de 15 de enero de 2004 permite inferir que la suma reclamada por los hoy demandantes no debe tasarse sobre la base de B/.30.00 la hectárea, como se hizo en los cálculos anteriores, ya que debe tomarse en consideración que “las tierras de uso agropecuario tendrán un valor de B/.6.00 por hectárea o fracción”, de allí que el perito designado por este Despacho concluye que los titulares de las fincas 87 y 2376 no tienen derecho a reclamo alguno, debido a que, en su momento, ya se les pagó la cantidad de B/.68,801.15 en concepto de indemnización por la expropiación de dichas fincas, cuando en realidad les debía corresponder la suma de B/.22,022.

Esta Procuraduría considera oportuno destacar que, según lo indicó en la entrega de su informe, Javier Antonio Correa Chiu, perito contable designado por la parte actora, también utilizó como cifra de referencia para su estimación pericial la suma de B/.6.00 por hectárea a la que se refiere la resolución ALP-002-ADM-04 de 15 de enero de 2004, emitida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría concluye que a los demandantes Mario Antonio Véliz Herrera y Víctor Raúl Véliz Herrera, no les corresponde suma alguna en concepto de indemnización por los daños y perjuicios, materiales y morales, que reclaman por la expropiación de las fincas 87 y 2376, ubicadas en la provincia de Coclé.

Excepción de ilegitimidad en la causa.

Este Despacho observa que en la parte motiva del decreto 44 de 4 de septiembre de 1969, por medio del cual se ordenó la expropiación de la finca número 87, antes descrita, figuraban “María Luisa Véliz Ponce y otros” como propietarios del citado inmueble; sin embargo, en dicho decreto no se menciona a Ramón Véliz Ponce (q.e.p.d.), abuelo paterno de los hoy demandantes, como parte del grupo de copropietarios. (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

En adición a lo ya indicado, también es importante advertir que en la foja 47 del expediente judicial reposa una certificación expedida por el Registro Público, en la que consta que la citada finca número 87 es propiedad de la Comisión de Reforma Agraria.

En razón de ello, esta Procuraduría estima que en el presente negocio existen suficientes elementos para concluir que los actores no han probado tener legitimidad en la causa para demandar ante el Tribunal que se declare responsable al Estado, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, al pago de los supuestos daños y perjuicios que alegan se les ha ocasionado; pretensión que sustentan en el argumento que la indemnización establecida por el Estado por razón de la expropiación de la finca 87, antes descrita, se determinó de manera arbitraria, ya que, según su opinión, se siguió un procedimiento distinto al establecido en la Constitución Política de la República.

Con relación a este tema, resulta oportuno y pertinente citar lo dicho por la Sala Primera, de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 1 de junio de 1998, en la cual analiza el concepto de legitimidad en la causa de la siguiente manera:

“... la legitimación en la causa es la condición que debe tener una persona según la ley sustantiva para lograr que el Juez se pronuncie respecto a las pretensiones formuladas en la demanda en relación con una concreta y particular relación jurídica. Desde el momento en que una persona se identifica con la hipótesis abstracta reconocida en la ley sustantiva (demuestra que es heredera, acreedor, cesionaria, etc.) Se puede indicar que tiene legitimación y, por tal razón, tiene derecho a que se dicte sentencia respecto a una concreta relación jurídica que afecta sus intereses. La falta de legitimación sustantiva es motivo de sentencia absolutoria.”

Tal como se desprende de las constancias visibles en el expediente, los demandantes en ningún momento han acreditado, tal como ya se ha dicho, que su abuelo, el fallecido Ramón Véliz Ponce, tuviera la condición de copropietario de la finca expropiada, ya que su nombre no figura en el decreto 44 de 4 de septiembre de 1969, ni en la certificación del Registro Público en la que se indica la titularidad de dicho inmueble, razón por la cual no pueden demandar indemnización alguna respecto a los efectos derivados de la expropiación de esa finca. (Cfr. fojas 3, 4 y 47 del expediente judicial).

Excepción de prescripción.

En la sentencia de 12 de septiembre de 2006, ese Tribunal indicó que en estos casos de responsabilidad extracontractual del Estado, el término de prescripción aplicable es de un (1) año, tal como se establece en el artículo 1706 del Código Civil.

De la citada interpretación jurisprudencial puede entonces inferirse, que la demanda contencioso administrativa de indemnización bajo análisis, se interpuso cuando ya había vencido el plazo de un año que establece el artículo 1706 del Código Civil para las reclamaciones extra contractuales (Cfr. fojas 20 a 36 y 75 del

expediente judicial), sin que durante todo este tiempo se hubiese presentado algún impedimento que restringiera la posibilidad que los propietarios o los herederos de las fincas 87 y 2376, descritas en autos, ensayaran su pretensión indemnizatoria.

En efecto, esta Procuraduría observa que desde la fecha de la expedición del decreto 44 de 4 de septiembre de 1969, publicado en la gaceta oficial 16,454 de 25 de septiembre de 1969, por medio del cual se ordenó la expropiación de la referida finca número 67, hasta el 24 de octubre de 2008, fecha de la presentación de la demanda, han transcurrido más de 38 años. (Cfr. fojas 2, 3 y 75 del expediente judicial).

También es fácil apreciar en autos, que desde la emisión del decreto número 2 de 2 de enero de 1974, publicado en la gaceta oficial 17,514 de 17 de enero de 1974, por medio del cual se ordenó la expropiación de la mencionada finca 2376, hasta la fecha de la presentación de la demanda, han transcurrido más de 34 años. (Cfr. fojas 10, 11 y 75 del expediente judicial).

También es importante indicar para los fines de esta excepción, que las sentencias dictadas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia con el fin de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de varios artículos de los decretos de expropiación antes indicados, fueron dictados el 7 y el 19 de febrero de 2003, lo que evidencia que al momento de presentarse la demanda en estudio ya había transcurrido con creces el plazo de un año al que alude la disposición legal antes indicada.

Al referirse al cumplimiento del plazo establecido en el artículo 1706 del Código Civil, ese Tribunal expresó lo siguiente en el auto de 11 de noviembre de 2009, cuya parte medular transcribimos:

“... ”

De la lectura de las constancias procesales allegadas al expediente, esta Sala advierte que se trata de una demanda contencioso administrativa de indemnización amparada en el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, el cual hace alusión a la

responsabilidad del Estado y demás entidades públicas, en virtud de daños o perjuicios que originen las infracciones en que incurran en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo impugnado.

No obstante y como quiera que el señor Procurador de la Administración considera que la demanda de indemnización que nos ocupa está prescrita, por haberse interpuesto luego de haber precluido en demasía el término de un año para ello, resulta procedente analizar dicha situación, pues constituye un presupuesto básico que debe cumplir toda demanda para luego verificarse el fondo de la pretensión.

Sobre este particular ya la jurisprudencia de la Sala ha dejado por sentado que el término de prescripción para reclamar al Estado indemnizaciones por actos o omisiones ejercidos por funcionarios en ejercicios de sus funciones o en casos de deficiente prestación de los servicios públicos, está supeditado a lo dispuesto en el artículo 1706 del Código Civil. Así en fallo de 12 de septiembre de 2006, esta Sala dijo lo siguiente:

‘En primer lugar, procedemos a analizar la figura jurídica de la prescripción en materia del contencioso administrativo de indemnización. La doctrina y la jurisprudencia de la Sala, ha sostenido que la misma se produce transcurrido un año a partir en que el sujeto agraviado por la acción del Estado tuvo conocimiento o supo de la afectación.

Para ello, se tiene como base jurídica el contenido del artículo 1706 del Código Civil ...’.

...

El precitado artículo 1706 establece que el término de prescripción se produce transcurrido un año a partir en que el sujeto agraviado por la acción del Estado tuvo conocimiento o se enteró de la afectación. Para mayor comprensión de la norma pasaremos a transcribirla.

...

Partiendo de este orden de ideas, resulta oportuno verificar si la demanda contenciosa administrativa de indemnización en estudio se

presentó pasado el año contado a partir desde que el sujeto agraviado supo de la afectación.

...

Efectivamente Olmedo Lezcano tuvo conocimiento del secuestro sobre las fincas, semovientes y cosecha de arroz en el año 2001, cuando el Tribunal nombra a Eleazar Concepción como depositario administrador de tales bienes cautelados. No obstante las medidas cautelares de secuestro se decretaron a raíz del proceso civil ordinario presentado por Manuel Rodríguez contra Luis Rodríguez, el cual concluyó finalmente con el fallo de fecha 13 de diciembre de 2001, emitido por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, quien casó la resolución de 31 de mayo de 2001, dictada por del Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial y absolvió a Luis Alberto Rodríguez de los hechos demandados. Cabe advertir que el fallo emitido por la Sala Primera de lo Civil quedó debidamente ejecutoriada el 28 de diciembre de 2001.

Siendo entonces que el proceso civil en mención concluyó el 28 de diciembre de 2001, esta Superioridad considera que desde este momento empezó a correr el término del año previsto en el artículo 1706 del Código Civil, para que Olmedo Lezcano presentara la demanda de indemnización contra el Estado, lo que significa que dicho término vencía el 28 de diciembre de 2002. No obstante, la demanda contencioso administrativa de indemnización fue presentada ante la Secretaría de la Sala Tercera de la Corte Suprema el 1 de julio de 2004, lo cual evidencia enseguida que la misma fue presentada año y medio después del término aludido, por lo que la acción de pedir indemnización al Estado ya estaba prescrita.

...

Esta Sala ha sostenido en diversos fallos que la prescripción de las demandas contencioso administrativas constituye un presupuesto de admisibilidad más que una circunstancias que debe verificarse al resolverse el fondo, pues este razonamiento tiene asidero jurídico en el hecho que con ello evita al Tribunal hacer un ejercicio valorativo de los artículos invocados por las partes, las pruebas aportadas, la pretensión incoada, los hechos que dieron origen a la demanda, los antecedentes del caso, para a fin de cuenta llegar a la conclusión que la demanda está prescrita.

...

En razón a los planteamientos anteriores este Tribunal Colegiado procederá a decretar no viable la demanda contenciosa administrativa de

indemnización, en virtud a que dicha acción se ejerció de manera prescrita.

Por lo antes expuesto, los magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA NO VIABLE la demanda contenciosa-administrativa de indemnización interpuesta por el Lic. Leonel Urriola, actuando en representación de Olmedo Lezcano, para que se condene al Estado panameño y al Órgano Judicial, por conducto del Juzgado Quinto de Circuito Civil de Chiriquí y el Tribunal Superior de Justicia del Tercer Distrito Judicial, al pago de B/.5,000,000.00, en concepto de daños y perjuicios sufridos, más intereses y gastos.”

Por lo antes expuesto, esta Procuraduría reitera al Tribunal su solicitud para que al pronunciarse sobre el fondo de este asunto, declare probadas las excepciones promovidas por este Despacho y, en consecuencia, desestime la demanda de indemnización propuesta por Mario Antonio Véliz Herrera y Víctor Raúl Véliz Herrera en contra del Estado panameño.

Del Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General