

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Vista N°183

9 de mayo de 2002

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

Concepto.

El Licenciado Eliécer Narciso Chacón Arias, en representación de **Celinda Veliz Escobar de Von Chong**, contra los artículos 4, 5 y 6 del Decreto N°44 de 4 de septiembre de 1969, "Por el cual se ordena la expropiación de la Finca N°87, inscrita en el **Registro Público de la Propiedad** al Tomo 5, Folio 356, Sección de Coclé.

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

En virtud del traslado que nos ha corrido esa Augusta Corporación de Justicia, visible a foja 25 del expediente, nos corresponde emitir concepto en relación con la Demanda de Inconstitucionalidad, interpuesta por el Licenciado Eliécer Narciso Chacón Arias, en representación de Celinda Veliz Escobar de Von Chong, contra los artículos 4, 5 y 6 del Decreto N°44 de 4 de septiembre de 1969 "Por el cual se ordena la expropiación de la Finca N°87, inscrita en el Registro Público de la Propiedad al Tomo 5, Folio 356, Sección de Coclé.

Nuestra intervención, la fundamentamos en el artículo 2563 del Código Judicial vigente, en concordancia con el literal b, del artículo 5 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración
la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.

I. El acto acusado de Inconstitucional.

Conforme llevamos expresado, la pretensión de inconstitucionalidad se circunscribe a los artículos 4, 5 y 6 del Decreto N°44 de 4 de septiembre de 1969, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, por el cual se ordena la expropiación de la Finca N°87, inscrita en el Registro Público, al Folio 356, Tomo 501, que son del tenor literal siguiente:

"Artículo 4: Ordénase 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/.60,726.15."

- o - o -

"Artículo 5: Ordénase descontar del monto mencionado a favor del Tesoro Nacional, la suma de B/.11,710.99 que se adeuda al Fisco en concepto de impuestos atrasados sobre el inmueble expropiado."

- o - o -

"Artículo 6: 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."

- o - o -

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

A juicio del demandante, las normas Constitucionales que se consideran vulneradas son las siguientes:

- 1) El artículo 32 de la Carta Fundamental, que reza así:

"Artículo 32: Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria." (Ver C.N. 1946)

Al explicar, el concepto de la violación, el demandante en lo medular destaca lo siguiente:

"En el presente caso de la Finca No. 87, el Organo Ejecutivo fijó unilateralmente el monto de la indemnización y la forma de pago, cuando se debió establecer previo juicio, promovido por la Nación ante el Organo Judicial." (Cf. f. 18)

2) Los artículos 44, 47 y 287 de la Constitución Nacional, que son del literal siguiente:

"Artículo 44: (Correspondía al artículo 45 de la Constitución de 1946.)
Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley por personas jurídicas o naturales."

- o - o -

"Artículo 47: (Correspondía al artículo 49 de la Constitución de 1946)

'En caso de guerra, de grave perturbación del orden público o de interés social urgente, que exijan medidas rápidas, el Ejecutivo puede decretar la expropiación u ocupación de la propiedad privada.

Cuando fuese factible la devolución del objeto ocupado, la ocupación será sólo por el tiempo que duren las circunstancias que la hubieren causado.

El Estado es siempre responsable por toda expropiación que así lleve a cabo el Ejecutivo y por los daños y perjuicios causados por la ocupación, y pagará su valor cuando haya cesado el motivo determinante de la expropiación u ocupación."

- o - o -

"Artículo 287: No habrá bienes que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles, salvo lo dispuesto en los artículos 58 y 123.

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Sin embargo, valdrán hasta un término de veinte años las limitaciones temporales al derecho de enajenar y las condiciones o modalidades que suspendan o retarden la redención de las obligaciones."

- o - o -

Al referirse a las presuntas infracciones de los artículos transcritos, el demandante en lo medular señala que el Organo Ejecutivo al ejecutar los actos de expropiación de la Finca N°87, incumplió su obligación de garantizar la propiedad privada adquirida de acuerdo a la ley. Añade que el Ejecutivo no promovió el proceso de expropiación, fijando unilateralmente el precio de la finca N°87.

Examen de constitucionalidad.

Corresponde a esta Procuraduría, exponer su criterio u opinión, respecto a la controversia jurídica constitucional en estudio, previa exposición del acto acusado de inconstitucional y de las disposiciones supuestamente infringidas y sus conceptos, el cual externamos de inmediato:

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 N°44 de 4 de septiembre de 1969, "Por el cual se ordenó la expropiación de la finca N°87", únicamente en cuanto a que se infringen los artículos 32 y 17 de la Constitución Nacional, por las siguientes razones:

- 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

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

32 de la Constitución Política Nacional, 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 Nacional, fue vulnerada por los artículos 4, 5 y 6 del Decreto Ejecutivo N°44 de 4 de septiembre de 1969, ya que si bien el Ejecutivo podía expropiar la Finca N°87, no podía fijar unilateralmente el monto de la indemnización, al no existir acuerdo con el dueño del bien expropiado, por ende, era necesario que un Juez estableciera el monto de la indemnización.

Por otro lado, es importante destacar que la expropiación motivo de la inconstitucionalidad, ordenada mediante Decreto N°44 de 4 de septiembre de 1969, es calificada como extraordinaria.

En caso similar al que nos ocupa, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 19 de septiembre de 1993, 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

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

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)

Existen innumerables precedentes del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en materia de expropiación que explican

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

detalladamente, que estando en vigencia la Constitución de 1946, la Asamblea Nacional de Panamá expidió la ley 57 de 30 de septiembre de 1946, mediante la cual, desarrollaba el artículo 46 de la Constitución Nacional, que regulaba la expropiación ordinaria. Sin embargo, aun cuando la mencionada ley estaba dirigida a desarrollar el artículo 46 de esa Constitución, lo cierto es que el artículo 3 no sólo estableció el procedimiento que debía seguirse para la expropiación ordinaria, sino que también desarrolló la expropiación extraordinaria que figuraba en el artículo 49 de la Constitución de 1946.

A nuestro juicio, los artículos 44 y 47 de la Constitución Nacional(45 y 49 de la C.N. de 1946), no han sido infringidos, al acreditarse que el Ejecutivo estaba facultado para expedir el decreto de expropiación y en el evento de que no hubiere convenido previamente con el expropiado la suma a pagar en concepto de indemnización, podía ocupar el bien, debiendo promover el proceso para que el Juez fijara el monto de la indemnización.

En el caso subjúdice, motivo de la inconstitucionalidad, se justificaron las razones para proceder a la expropiación extraordinaria, **pero no podía el ejecutivo fijar unilateralmente la suma que correspondía al expropiado en concepto de indemnización, por consiguiente, se vulneró el artículo 32 de la Constitución Nacional.**

En cuanto a la supuesta violación del artículo 17 de la Carta Fundamental, que también aduce el accionante, debemos señalar que se relaciona directamente con el artículo 32 del

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Texto Constitucional vulnerado, por lo que se advierte una infracción correlativa del citado artículo 17, al comprobarse la violación del debido proceso, por lo que consideramos prospera el cargo aducido por el procurador judicial de la demandante.

Por lo anterior, solicitamos respetuosamente a los Señores Magistrados que integran el Pleno de nuestra Honorable Corte Suprema de Justicia, que declaren inconstitucionales los artículos 4, 5 y 6 del Decreto N°44 de 4 de septiembre de 1969, "Por el cual se ordena la expropiación de la Finca N°87, inscrita en el Registro Público de la Propiedad, al Tomo 5, Folio 356, Sección de Coclé."

Del Señor Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/4/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración
Materia:
Expropiación (Extraordinaria)