

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ASAMBLEA NACIONAL
LEGISPAN
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Tipo de Norma: FALLO

Número: 1

Referencia:

Año: 2005

Fecha(dd-mm-aaaa): 29-06-2005

Título: (POR LA CUAL SE DECLARA INCONSTITUCIONAL LOS ARTICULOS 4 Y 5 DEL DECRETO 31 DE 15 DE DICIEMBRE DE 1980. ESTABLECIMIENTO ARBITRARIO Y UNILATERAL DEL MONTO DE LA INDEMNIZACION QUE DEBEN PAGARSE SEGUN LA LEY 57 DE 1946 SOBRE LA EXPROPIACION EXTRAORDINARIA)

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO

Gaceta Oficial: 25367

Publicada el: 19-08-2005

Rama del Derecho: DER. AGRARIO

Palabras Claves: Expropiación, Propiedad estatal, Reforma agraria

Páginas: 9

Tamaño en Mb: 0.000

Rollo: 543

Posición: 802

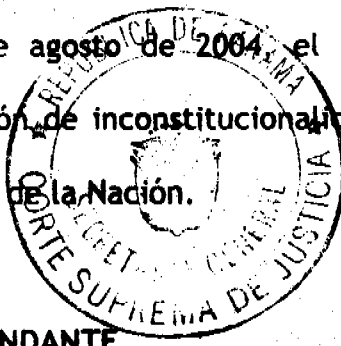
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
PLENO
DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD
(De 29 de junio de 2005)**

Panamá, veintinueve (29) de junio de dos mil cinco (2005)

VISTOS:

La firma Rivera, Bolívar y Castañedas, actuando en representación de las señoras **LUPE RUDY DE TEJEIRA** y **MARÍA KANG DE CASTILLO**, ha solicitado la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 4 y 5 del Decreto 31 de 15 de diciembre de 1980, publicado en la Gaceta Oficial No. 19,232 de 8 de enero de 1981.

Mediante resolución de 4 de agosto de 2004, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia admite la acción de inconstitucionalidad promovida y le corre traslado al Procurador General de la Nación.



I. ARGUMENTOS DE LA PARTE DEMANDANTE

La acción de inconstitucionalidad presentada plantea la incompatibilidad constitucional de los artículos 4 y 5 del Decreto 31 de 15 de diciembre de 1980, a través del cual se ordenó la expropiación de la finca 6569, registrada a nombre de **LUPE RUDY DE TEJEIRA** y **MARÍA KANG DE CASTILLO**, a favor del Ministerio de Desarrollo Agropecuario para fines de Reforma Agraria y por motivo de interés social urgente.

Los textos cuya inconstitucionalidad se solicita son del tenor siguiente:

"ARTÍCULO 4o. Ordénese pagar en Bonos Agrarios al 1% de interés anual y redimibles en plazo máximo de 40 años, en concepto de indemnización, en la proporción correspondiente, a los que aparecen inscritos como propietarios o acrediten derechos como tales, la suma de B/.2,000.75".

"ARTÍCULO 5o. Encárguese a la Contraloría General de la República, para que cancele el valor de la indemnización conforme se ordena en este Decreto, tan pronto se inscriba el mismo en el Registro de Propiedad."

Las disposiciones constitucionales que se estiman han sido infringidas con la expedición de la resolución impugnada son los artículos 31, 43 y 46 de la Constitución Nacional de 1972.

- El demandante estima que las disposiciones impugnadas violan de manera directa por omisión lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución, pues que en las mismas se estableció de manera arbitraria y unilateral el monto de la indemnización que debían pagarse a las propietarias de la finca 6569 sin que se verificase el procedimiento establecido en la Ley 57 de 1946 sobre la expropiación extraordinaria.

- Además se considera infringido de manera directa por omisión el artículo 43 de la Carta Fundamental ya que sus representadas fueron despojadas de su propiedad adquirida con arreglo a la ley, sin recibir una justa indemnización.

- Por último, alega que el artículo 46 fue violentado directamente por omisión puesto que la facultad que tiene el Ejecutivo para expropiar va unida a la responsabilidad que tiene el Estado de responder por los daños y perjuicios que ocasione, lo cual a su criterio, se refiere al principio de justa indemnización al propietario afectado, a quien se le debe pagar el justo valor de los bienes expropiados, el cual solamente puede ser determinado mediante acuerdo con los propietarios y, en defecto de dicho acuerdo, mediante un proceso judicial o acuerdo de los propietarios con el Estado.

II. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante Vista 43 de 2 de septiembre de 2004, el Procurador General de la Nación emitió su opinión manifestando que la presente demanda de inconstitucionalidad no es viable ya que en ella se alude a argumentos de tipo legal y no de inconstitucionalidad propiamente pues, el demandante no discute la facultad constitucional del Estado para expropiar bienes inmuebles, por razón de interés social, sino que reclama tardíamente -después de transcurridos 24 años- el derecho de negociar el precio y la forma de pago de la indemnización por la expropiación de la mencionada finca, asunto que debió dilucidar en su momento por la vía contencioso administrativa y no por la vía constitucional.

III. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL PLENO

Se observa que el argumento central de la demanda radica en el hecho de que la expropiación de la Finca 6569, ordenada por el Órgano Ejecutivo a través del Decreto 31 de 15 de diciembre de 1980, incumplió las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 31, 43 y 46 de la Constitución Nacional de 1972 -equivalentes a los artículos 32, 47 y 51 de la Constitución vigente reformada por el Acto Legislativo N° 1 de 2004-, al fijar de manera unilateral el monto de la indemnización, desconociendo el procedimiento preceptuado en la Ley 57 de 1946, por la cual se desarrolla el artículo 46 de la Constitución Nacional de 1946.

En lo concerniente al citado texto legal es preciso aclarar, tal como lo ha expresado esta Corporación en decisiones anteriores, que aún cuando el mismo estaba dirigido a desarrollar el artículo 46 de la Constitución de 1946, que regulaba la expropiación ordinaria, lo cierto es que su artículo 3 no sólo estableció el procedimiento que debía seguirse para la expropiación ordinaria, sino que también desarrolló lo relativo a la expropiación extraordinaria que figuraba en el artículo 49 de la Constitución de 1946, lo que se colige de la lectura de la norma que señalaba 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". (Lo subrayado es del Pleno).

En este punto, se destaca que si bien el referido texto legal se expidió durante la vigencia de la Constitución de 1946, los artículos 46 y 49 de esta Carta Fundamental corresponden a los artículos 44 y 46 de la Constitución originaria de 1972 -al texto de la Constitución cuando no había sufrido las reformas de 1983 y subsiguientes, y que estaba vigente en diciembre de 1980 cuando se dictó el Decreto parcialmente impugnado-, y la doctrina del bloque de constitucionalidad permite que la Corte se pronuncie sobre la constitucionalidad de los actos expedidos durante la vigencia de normas

constitucionales anteriores, sobre todo cuando el contenido de los preceptos constitucionales pertinentes no han sufrido alteraciones sustanciales, como ocurre en el presente negocio.

Además, como corolario de lo anterior, siendo que los citados preceptos de la Constitución de 1946 y los de la Constitución originaria de 1972 no existen diferencias normativas importantes, se concluye que al no haber perdido vigor el artículo 3 de la Ley 57 de 1946 por la entrada en vigencia de la Constitución de 1972, dicho precepto, esto es, el 3 de la Ley 57 de 1946 también desarrolló los artículos 44 y 46 de la Constitución originaria de 1972 y, desde este punto de vista, había que tomarlo en consideración al momento en que se expidió el Decreto de expropiación parcialmente impugnado.

El artículo 46 de la Constitución originaria de 1972 -artículo 49 de la Constitución de 1946 y artículo 51 de la actual Constitución- establece que:

"ARTÍCULO 46.- 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..."

En efecto, al examinar el contenido del Decreto controvertido, se observa que las razones por las cuales se decretaba la expropiación de la finca del demandante, obedecían a los problemas provenientes de la ocupación precaria de tierras, que a tenor del artículo 32 del Código Agrario en concordancia con el artículo 46 de la Constitución de 1972, representaba un motivo de interés social urgente que requería la adopción de medidas rápidas para solucionarlo.

Este tipo de expropiación se le conoce con el nombre de expropiación extraordinaria, pues se trata de una enajenación forzosa que realiza el Ejecutivo en caso de guerra, de grave perturbación del orden público o de

interés social urgente que exija medidas rápidas, sin necesidad de que exista una ley de expropiación. A diferencia de la expropiación ordinaria, el Ejecutivo puede ocupar inmediatamente el bien expropiado sin haber pagado la indemnización, pues ésta puede ser pagada con posterioridad al acto de expropiación y ocupación del bien, sin embargo, el Ejecutivo no puede fijar unilateralmente la suma de indemnización, porque esta tarea corresponde a los jueces, cuando las partes (gobierno y expropiado) no han logrado ponerse de acuerdo, conforme se desprende del artículo 3 de la ley 57 de 1946.

El Decreto Ejecutivo en estudio, en su artículo 4° ordenó que se pagase a las propietarias de la finca 6569 la suma de B/.2,000.75 en Bonos Agrarios al 1% de interés anual redimibles en un plazo máximo de 40 años, en concepto de indemnización por razón de la expropiación ordenada por el Ejecutivo a favor del Ministerio de Desarrollo Agropecuario para fines de Reforma Agraria y en el artículo 5° ordenó a la Contraloría la cancelación del valor de la indemnización respectiva.

Por lo visto, lo anterior se dio sin que existiese un acuerdo entre las partes en lo relativo al valor de la indemnización que debía pagar el Estado por la expropiación de la finca 6569 y sin que se hubiese verificado el juicio de expropiación correspondiente, por lo que al fijarse unilateralmente la suma que correspondía al expropiado en concepto de indemnización se vulneró la garantía constitucional del debido proceso legal contemplada en el artículo 31 de la Constitución originaria de 1972 -ahora 32- que establece:

"ARTÍCULO 31. Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa, penal, policiva o disciplinaria".

No cabe la menor duda que el Ejecutivo tenía la potestad para ordenar tanto la expropiación como la ocupación inmediata del terreno, como

efectivamente hizo, sin necesidad de que en un juicio previo se decretara la expropiación. No obstante, lo que no podía hacer el Ejecutivo era fijar unilateralmente el monto de la indemnización que debían recibir las señoras **LUPE RUDY DE TEJEIRA y MARÍA KANG DE CASTILLO**, pues era indispensable que se estableciera el monto de la indemnización a través de un proceso judicial o mediante acuerdo de los propietarios con el Estado.

Al atender una iniciativa procesal constitucional de esta misma naturaleza y examinar la figura de la expropiación extraordinaria, esta Corporación Judicial, en sentencia de 19 de noviembre de 1993, expuso lo siguiente:

"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."

En otro caso similar, el Pleno al referirse a la sentencia transcrita manifestó lo siguiente:

"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 pronunciamiento 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 la 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". (Sentencia de 12 de agosto de 1994).

Por otra parte, en cuanto al cargo de violación del artículo 43 de la Constitución de 1972 -actual 47-, el Pleno es del criterio de que el mismo no ha sido vulnerado como afirma el demandante porque la Constitución Nacional al tiempo que protege la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por las personas, también señala, en el artículo 44 -actual 48-, que esta propiedad implica obligaciones para su dueño por causa de la función social que ésta debe cumplir, de allí que cuando existan motivos de utilidad pública e interés social puede el Estado a través de los órganos autorizados proceder a la expropiación ordinaria o extraordinaria de la propiedad privada. La primera, prevista en el segundo párrafo del artículo 44 (actual 48) de la Constitución de 1972, y la segunda, en el artículo 46 de la misma (actual 51). No es entonces cuestionable la potestad constitucional del Estado de expropiar fundado en una de las causas delimitadas en los artículos constitucionales antes citados y la Ley. En este último supuesto está la Ley 57 de 1946 que enuncia algunos casos de utilidad pública y de interés social (Arts. 1º y 2º), así como el Código Agrario que en su artículo 32 considera como de interés social urgente la ocupación de tierras rurales por precaristas, lo cual sirvió de fundamento para la expropiación extraordinaria decretada por el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de la finca 6569 que era propiedad de las demandantes.

Por los motivos expuestos, a juicio del Pleno, no se ha dado la violación del artículo 43 de la Constitución de 1972 (actual 47).

Finalmente, en lo concerniente al cargo de violación del artículo 46 de la Constitución Nacional de 1972, en concepto de violación directa por omisión, este Tribunal, al analizar los argumentos del demandante, debe manifestar que este precepto es una norma sustantiva que inviste al Ejecutivo de la autoridad para decretar la expropiación extraordinaria en los casos previstos en ese texto constitucional, preceptuándose: Que el Estado siempre es responsable por la expropiación; y Que debe pagar por los daños y perjuicios que se causen.

Un análisis sucinto de la norma, nos permite inferir que en este caso no se ha producido la violación constitucional alegada, toda vez que conforme al contenido de la norma en estudio, el Estado sí asumió responsabilidad en cuanto a la expropiación decretada (al ordenar la indemnización), mas lo hizo sin el cumplimiento de los procedimientos legales correspondientes, con lo que se vulneró el debido proceso, situación distinta al planteamiento del demandante.

En atención a ello, debemos descartar el cargo de inconstitucionalidad aducido en relación al artículo 46 (actual 51) de la Constitución Nacional de 1972.

Toda vez que se ha comprobado que los artículos 4 y 5 del Decreto 31 de 1980 violan el artículo 31 de la Constitución de 1972 -ahora 32-, debemos señalar que la decisión adoptada se limita a declarar si el acto atacado es o no constitucional, por lo que le corresponderá a la autoridad jurisdiccional competente determinar el monto a que asciende la indemnización que debe pagar el Estado por la expropiación de la finca 6569.

Como señalamos en párrafos anteriores, es competencia del juez natural fijar el monto a indemnizar en concepto de la expropiación ordenada por el Ejecutivo en aquellos casos en que no existe acuerdo entre las partes.

En mérito de los razonamientos expuestos, la Corte Suprema, PLENO, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 206 de la Constitución Nacional, DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES los artículos 4 y 5 del Decreto 31 de 15 de diciembre de 1980.

NOTIFÍQUESE,

ADAN ARNULFO ARJONA L.

ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO

ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ

GRACIELA J. DIXON C.

ARTURO HOYOS

JORGE FEDERICO LEE

ANIBAL SALAS CÉSPEDES

WINSTON SPADAFORA F.

JOSE A. TROYANO

YANIXSA YUEN
SECRETARIA GENERAL