

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ASAMBLEA LEGISLATIVA
LEGISPAN
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Tipo de Norma: FALLO

Número: 4

Referencia:

Año: 1994

Fecha (dd-mm-aaaa): 31-08-1994

Título: RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Gaceta Oficial: 22688

Publicada el: 22-12-1994

Rama del Derecho: DER. CONSTITUCIONAL

Palabras Claves: Sentencias, Fallos

Páginas: 10

Tamaño en Mb: 1.471

Rollo: 102

Posición: 1180

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

AÑO XCI

PANAMA, R. DE P., JUEVES 22 DE DICIEMBRE DE 1994

Nº 22.688

CONTENIDO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo del 31 de agosto de 1994

Recurso de Inconstitucionalidad Pág. Nº 1

AVISOS Y EDICTOS

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
(Fallo del 31 de agosto de 1994)

MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD interpuesto por el Lcdo. CARLOS ALBERTO PATTERSON en contra de los Artículos 1, 4 y 6 del Decreto Nº 46 del 24 de julio de 1977; Artículos 1, 4 y 5 del Decreto Nº 10 de 30 de abril de 1981; y Artículos 1, 4 y 6 del Decreto Nº 21 de 15 de febrero de 1977.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. - PLENO. - Panamá, treinta y uno (31) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

V I S T O S :

El Licenciado Carlos Alberto Patterson ha presentado demanda en la cual pide al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare que son inconstitucionales los artículos 1, 4 y 6 del Decreto Nº 46 de 24 de julio de 1977, los artículos 1, 4 y 5 del Decreto Nº 10 del 30 de abril de 1981 y los artículos 1, 4 y 6 del Decreto Nº 21 de 15 de febrero de 1977.

I. La pretensión y su fundamento.

La pretensión que se formula en este proceso constitucional consiste en una petición dirigida al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para que declare que son inconstitucionales las normas arriba citadas.

Sostiene el demandante que los decretos demandados violan los artículos 17, 31, 43 y 46 de la Constitución.

Las disposiciones cuya inconstitucionalidad se pide son del siguiente tenor literal:

GACETA OFICIAL**ORGANO DEL ESTADO**

Fundada por el Decreto de Gabinete Nº 10 de 11 de noviembre de 1903

LICDO. JORGE SANIDAS A.
DIRECTOR**MARGARITA CEDENO B.**
SUBDIRECTORA**OFICINA**Avenida Norte (Eloy Alfaro) y Calle 3a. Casa No. 3-12,
Edificio Casa Amarilla, San Felipe Ciudad de Panamá,
Teléfono 2º-8631, Apartado Postal 2189
Panamá, República de Panamá**LEYES AVISOS, EDICTOS Y OTRAS
PUBLICACIONES**

NUMERO SUELTO: B/. 0.50

Dirección General de Ingresos
IMPORTE DE LAS SUSCRIPCIONES
Mínimo 6 Meses en la República: B/.18.00
Un año en la República B/.36.00
En el exterior 6 meses B/.18.00, más porte aéreo
Un año en el exterior, B/.36.00, más porte aéreo

Todo pago adelantado

DECRETO NUMERO 45
(de 28 de julio de 1977)

ARTICULO 1o. - La expropiación a favor del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la ocupación inmediata, para fines de la Reforma Agraria, por motivo de interés social urgente, definido en los Artículos 46 de la Constitución Nacional y 32 del Código Agrario, del globo de terreno que, al día 30 de noviembre de 1976, aparece como Finca No. 241, inscrita en el Registro Público, Sección de la Propiedad, al Folio 130 Tomo 9, Provincia de Panamá, donde constan sus linderos y medidas; ubicada en el Corregimiento de Las Cumbres, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, y registrada a nombre de Carlos Alberto Patterson.

En caso de que esta finca haya sido fraccionada con posterioridad a la fecha antes indicada, las partes segregadas se entenderán incluidas en la expropiación.

ARTICULO 4o. - Ordénase pagar en Bonos Agrarios el 1% de interés anual y redimibles en un 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/. 7,588.77.

ARTICULO 6o. - 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 la Propiedad."

DECRETO Nº 10 DE 30 DE ABRIL DE 1981

ARTICULO 1o. - La expropiación a favor del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la ocupación inmediata, para fines de Reforma Agraria, por motivo de interés social urgente definido en los artículos 46 de la Constitución Nacional y 32 del Código Agrario, del globo de terreno que al día 12 de septiembre de 1980, aparece como finca Nº 33,726, inscrita en el Registro Público, Sección de la Propiedad, al Folio 186, Tomo 226, Provincia de Panamá, donde constan sus

linderos y medidas; ubicada en el Corregimiento de Sajalices, distrito de Chame, y registrado a nombre de CARLOS ALBERTO PATTERSON.

ARTICULO 4o. - Ordénase 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/. 300.00.

ARTICULO 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 la Propiedad.

DECRETO NUMERO 21
(De 15 de febrero de 1977)

ARTICULO 1o. - La expropiación a favor del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y la ocupación inmediata, para fines de Reforma Agraria, por motivo de interés social urgente, definido en los artículos 46 de la Constitución Nacional y 32 del Código Agrario, del globo de terreno que, al día 28 de julio de 1976, aparece como Finca No. 4725, inscrita en el Registro Público, Sección de la Propiedad, al Folio 180, Tomo 111, Provincia de Panamá, donde constan sus linderos y medidas; ubicada en el Corregimiento de El Llano, Distrito de Chepo, Provincia de Panamá y registrada a nombre de Carlos Alberto Patterson.

En caso de que esta finca haya sido fraccionada con posterioridad a la fecha antes indicada, las partes segregadas se entenderán incluidas en tal expropiación.

ARTICULO 4o. - Ordénase pagar en Bonos Agrarios el 1% de interés anual y redimibles en un 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/. 38, 588.86.

ARTICULO 60. - Encárguese a la conforme se ordena en este Decreto, tan Contraloría General de la República, para pronto se inscriba el mismo en el que cancele el valor de la indemnización, Registro de la Propiedad."

El demandante considera que las disposiciones por él impugnadas infringen, de manera directa, el artículo 17 de la Constitución por cuanto infringen dos de los tres principios consagrados en dicho artículo, a saber: el principio que obliga a las autoridades a asegurar la efectividad de los derechos de los asociados, siendo uno de estos derechos el que mediante un proceso judicial se establezca la indemnización por causa de una expropiación y el principio que las autoridades deben cumplir las leyes del país, principio que fue violado al decretarse el importe de la indemnización, la cual debió ser determinada en un proceso judicial.

En segundo lugar, se alega violado el artículo 31 de la Constitución Nacional de 1972, equivalente al artículo 32 de esa misma Constitución según fue reformada por los Actos Reformativos de 1978 y el Acto Constitucional de 1983, el cual establece que nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales. La garantía constitucional del debido proceso fue violada al establecerse de manera unilateral y arbitraria la expropiación y el monto de la indemnización pagadera al propietario de las fincas No. 241, 33, 726 y 4725, por motivos de interés social urgente, sin el previo proceso judicial ante los Tribunales de la República de Panamá para efectos de fijar la indemnización a pagar, en caso de que no se llegue a un acuerdo entre el Estado y el propietario.

También se alega violado el artículo 43 de la Constitución el cual garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley por personas jurídicas o naturales. La violación se da, a juicio del demandante, al ser despojado de su propiedad privada adquirida conforme a la Ley, pues si bien

el Estado puede decretar la expropiación y hasta la ocupación de bienes privados en circunstancias especiales, también es cierto que esto solamente puede hacerlo garantizándole al propietario una justa y correcta indemnización.

Por último, se alega violado el artículo 46 de la Constitución puesto que, a juicio del demandante, la facultad para expropiar va unida a limitaciones y procedimientos a los que la propia Constitución remite, por una parte, y 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. Además, señala el demandante, el motivo de interés social urgente nunca existió y el monto de la indemnización señalados en los Decretos impugnados no es equivalente al valor de la propiedad.

II. La postura del Procurador General de la Nación.

El Procurador General de la Nación, luego de transcribir una serie de fallos en los cuales esta Corporación se ha manifestado en materia de expropiación, expresó, mediante Vista Nº 17 de 25 de mayo de 1994 que el artículo 49 de cada uno de los decretos que se impugnan, desconocen el contenido del artículo 251 de la Constitución de 1972 ya que, de la simple confrontación del texto de ambos se comprueba la violación de la norma constitucional en referencia, la cual señala que "no habrá bienes que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles, salvo lo dispuesto en los Artículos 58 y 123. Sin embargo, valdrán hasta un término máximo de veinte años las limitaciones temporales al derecho de enajenar y las condiciones o modalidades que suspendan o retarden la redención de las obligaciones." A juicio de este

funcionario, los artículos en mención ordenan el pago de la indemnización por la expropiación con bonos agrarios "al 1% de interés anual en un plazo máximo de 40 años en concepto de indemnización", lo que evidencia la manifiesta inconstitucionalidad de los artículos analizados, pues el término máximo que permite la Constitución para la redención de las obligaciones es de veinte años y los artículos demandados exceden con creces dicho término.

La Procuraduría de la Nación es de la opinión que los Artículos 1 y 6 del Decreto Nº 46 de 24 de julio de 1977 son violatorios del artículo 31 de la Constitución originaria de 1972. Igualmente considera que el artículo 4 del mencionado Decreto es violatorio del artículo 251 de la Constitución de 1972. En segundo lugar, considera que son inconstitucionales los artículos 1 y 5 del Decreto de Gabinete Nº 10 de 30 de abril de 1981 al infringir el artículo 31 de la Constitución Política y que el artículo 4º de ese mismo decreto colisiona con el precepto constitucional contenido en el artículo 251 de esa misma Constitución. Por último, señala que son inconstitucionales los artículos 1º y 4º del Decreto de Gabinete Nº 21 de 15 de febrero de 1977 por desconocer el artículo 31 de la Constitución de 1972, vigente en la época en que se realizó la expropiación, por lo que, en atención a la violación de las mencionadas disposiciones constitucionales, resulta manifiesta la correlativa infracción del artículo 17 de la Constitución de 1972.

III. Decisión de la Corte.

Vencida la fase de alegatos, debe la Corte decidir el fondo de la pretensión formulada en la demanda. Como se evidencia, la presente demanda está relacionada con el proceso de expropiación de tres fincas, llevada a cabo en 1977

y 1981, que, según el recurrente, no se ajustó a los trámites de Ley.

El argumento central que sustenta la pretensión que nos ocupa, consiste en que, si bien es cierto que el Órgano Ejecutivo podía llevar a cabo la expropiación de las fincas Nº 241, 33, 726 y 4725, no podía fijar unilateralmente el monto de la indemnización; sobre todo cuando las partes (gobierno y expropiado) nunca llegaron a ponerse de acuerdo sobre el monto de la indemnización.

De manera preliminar, debe la Corte hacer una breve exposición sobre la evolución legislativa en materia de expropiación. Tal como lo ha expresado el Pleno de esta Corporación en fallos anteriores (Resolución de 23 de noviembre de 1992, Resolución de 19 de noviembre de 1993, Resolución de 26 de diciembre de 1993 y Resolución de 31 de enero de 1994) la expropiación, que es la figura mediante la 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, puede ser de carácter ordinaria o extraordinaria. La expropiación es ordinaria 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 un Juez el que debe decretar la expropiación, fijar el monto de la suma que recibirá el expropiado como indemnización la cual deberá pagar el Estado antes de que se haga la transferencia del bien. Por otro lado, la expropiación extraordinaria la decreta el Ejecutivo en casos de guerra, de grave perturbación del orden público o de interés social urgente. En estos casos, el Ejecutivo puede

ocupar inmediatamente el bien expropiado sin siquiera haber pagado la indemnización, la cual puede ser pagada con posterioridad al acto de expropiación y ocupación del bien.

El Pleno estima necesario reiterar que si bien en la presente demanda se señalan como normas infringidas ciertos artículos de una Constitución no vigente en la actualidad puesto que los decretos impugnados fueron expedidos cuando la actual Constitución no había sufrido las reformas constitucionales de 1983, 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. Por otro lado, como quiera que los decretos impugnados fueron expedidos en 1977 y en 1981, es necesario hacer un análisis de la legislación que estaba vigente en esa fecha para poder determinar si los artículos impugnados contradicen algún precepto constitucional.

Tal como lo ha señalado en casos similares el Pleno de esta Corporación, conviene tomar en consideración el hecho de que, durante la vigencia de la Constitución de 1946, la Asamblea Nacional de Panamá expidió la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946, a través de la cual se desarrollaba el artículo 46 de la Constitución Nacional, que regulaba la expropiación ordinaria. Cabe destacar que el artículo tercero de la mencionada ley 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. Dicho artículo señalaba textualmente 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..."

Según la norma antes citada, de ser necesario decretar una expropiación extraordinaria el Organismo Ejecutivo estaba facultado para expedir el decreto de expropiación y, aún 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 los artículos 46 y 49 de la Constitución de 1946 corresponden, respectivamente, a los artículos 44 y 46 de la Constitución Originaria de 1972 (vigente al momento de expedirse los Decretos Nº 46 y Nº 21 de 1977) e igualmente corresponden a los artículos 44 y 46 de la Constitución de 1972 con las reformas de 1978 (vigente al momento de expedirse el Decreto Nº 10 de 1981), y que entre los citados preceptos de la Constitución de 1946, 1972 y 1972 (con reformas de 1978) no existen diferencias normativas sustanciales, hay que concluir 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 artículo (el 3 de la Ley 57 de 1946) también desarrolló los artículos 44 y 47 de la Constitución originaria de 1972 y los artículos 44 y 46 de la Constitución de 1972 (con reformas de 1978) por lo que se colige, con toda claridad, que había que tomarlo en consideración al momento de expedir los decretos de expropiación impugnados en la presente demanda.

En este sentido, de acuerdo a los considerandos y al

artículo 1 de los decretos recurridos, las razones por las cuales se decretaba la expropiación de las fincas del demandante, obedecían a los problemas provenientes de la ocupación precaria de tierras, lo cual, a tenor del artículo 32 del Código Agrario en concordancia con el artículo 46 de la Constitución de 1972 y el Artículo 46 de la Constitución de 1972 luego de las reformas de 1978, representaba un motivo de interés social urgente que requería la adopción de medidas rápidas para solucionarlo por lo que, se colige, los actos impugnados se identifican con la figura de la expropiación extraordinaria.

Ahora bien, teniendo presentes los conceptos y lineamientos que se han vertido con relación a las clases de expropiación, y una vez tomado en consideración que mediante los actos impugnados se decretaron tres expropiaciones extraordinarias, no existe duda alguna de que el Ejecutivo podía ordenar la expropiación y ocupación inmediata del terreno expropiado sin necesidad de un juicio previo que decretara dicha expropiación, lo cual, a todas luces nos señala que no ha sido infringido en modo alguno el artículo 19 del Decreto Nº 46 de 1977, el artículo 19 del Decreto Nº 21 de 1977 ni el artículo 19 del Decreto Nº 10 de 1981. No proceden, pues, dichos cargos.

Por otro lado, cabe destacar que lo que no podía el Ejecutivo hacer era el fijar unilateralmente la suma que correspondía al expropiado en concepto de indemnización, como lo hizo el artículo 4 de los tres decretos impugnados. Esto quiere decir, que, efectivamente, el Ejecutivo podía ordenar la expropiación de las fincas Nº 241, Nº 33,726 y Nº 4725, 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 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.

Ahora bien, como existe suficiente prueba en el proceso de que el Ejecutivo no promovió el correspondiente juicio para que un juez fijara el monto de la indemnización, sino que por el contrario, fijó unilateralmente la suma de la indemnización, se evidencia claramente la violación de la garantía constitucional del debido proceso, consagrada en el artículo 31 de la Constitución Originaria de 1972, actualmente el artículo 32 de la Constitución vigente. En este sentido, procede ahora, ya sea a iniciativa del Estado como de la parte actora, promover el juicio correspondiente, a fin de que un juez fije el monto de la indemnización que debe recibir el expropiado.

En consecuencia, el **PLENO** de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 4 y 6 del Decreto Nº 46 del 24 de julio de 1977, los artículos 4 y 5 del Decreto Nº 10 del 30 de abril de 1981 y los artículos 4 y 6 del Decreto Nº 21 del 15 de febrero de 1977.

NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE

ARTURO HOYOS

CARLOS LUCAS LOPEZ
EDGARDO MOLINO MOLA
FABIAN A. ECHEVERS
LUIS CERVANTES DIAZ

ELOY ALFARO DE ALBA
RAUL TRUJILLO MIRANDA
JOSE MANUEL FAUNDES
AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original
Panamá 17 de noviembre de 1994

Secretario General
Corte Suprema de Justicia