

Panamá, 31 de agosto de 2000.

Licenciado

Waldo Arrocha Rodríguez

Gerente General y Representante Legal del
Banco Hipotecario Nacional.

E. S. D.

Señor Director General:

A continuación le brindo respuesta a su interrogante, referente al acuerdo entre la Administración y el administrado sobre el monto indemnizatorio en una expropiación ordinaria. Su consulta está referenciada en su Nota identificada 2000 (2000-01) 845, de fecha 10 de julio del 2000, la cual he recibido el 20 de julio del 2000 pasado; en la cual solicita nuestra opinión legal con relación a la interrogante que a continuación pasamos a transcribir:

¿Cuándo el Ejecutivo decreta una expropiación y el propietario del bien expropiado acepta como precio los avalúos de la Contraloría General de la República y de la Dirección de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas, se puede llegar a un acuerdo conforme a la ley o es necesario que el precio a indemnizar se ventile en los Tribunales de Justicia?

Generalidades respecto del régimen legal expropiatorio.

La expropiación constituye un medio de derecho público por el cual el Estado, *lato sensu*, logra que un bien que no le pertenece sea transferido a su dominio, previo el pago de una justa y razonable indemnización a favor del expropiado, para el logro de la utilidad pública.

Existen dos clases de Expropiaciones reconocidas en nuestro sistema jurídico; a saber, las que tengan lugar por motivos de utilidad pública (Expropiación Ordinaria), cuyo fundamento constitucional viene a ser el artículo 45, y la cual se encuentra desarrollada en la Ley 57 de 1946. La otra forma de Expropiación, es la que atiende el

interés social urgente (Expropiación Extraordinaria), fundamentada en el artículo 47 de la Carta Fundamental¹.

Sin embargo, en cualquiera de estos casos subsiste para el Estado, la obligación de indemnizar al propietario del inmueble, aunque mediante procedimientos distintos. Veamos.

En el primero de los casos, o sea cuando la Expropiación obedezca a motivos de utilidad pública, se procederá de acuerdo con lo ordenado por la Ley 57 de 1946, es decir, mediante juicio especial, pues así, lo ordena el artículo 45 de la Constitución Política. En esta materia el Código Judicial establece el procedimiento, para adquirir tierras de propiedad privada.

"Artículo 45. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización"

La Ley 57 de 30 de septiembre de 1946 establece que "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. ...".

Es decir que, el primer argumento para la delimitación del monto indemnizatorio, es el mutuo acuerdo entre la Administración Pública y el propietario del bien expropiado. De no estar de acuerdo las partes, se debe proceder a poner la controversia en manos de los Tribunales de Justicia.

¹ La Expropiación por motivos de interés social urgente, conocida como Expropiación Extraordinaria, se encuentra fundamentada en el artículo 47 de la Constitución Política.

Artículo 47: "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 hubiesen 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"

Para realizar la determinación del monto de la indemnización, en los casos de Expropiaciones por interés social urgente, habrá que llevar a cabo un avalúo del bien inmueble sobre el que recae la expropiación; y éste deberá sujetarse a lo prescrito en el artículo 45 del Código Agrario, que lo establece expresamente, confirmándolo así, el artículo 46, del mismo cuerpo legal, complementado por los artículos 1 y 2 del Decreto de Gabinete No.44 de 1969.

El Procedimiento, para efectos de esta expropiación está contenido en el artículo 1937 el Código Judicial.

"Artículo 1937. Siempre que sea necesaria la expropiación de un bien, por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, de acuerdo con el artículo 45 de la Constitución Política, se seguirá el procedimiento que a continuación se expresa:

1. La demanda de expropiación deberá presentarse con la Ley o acto expedido por la autoridad competente que ha declarado la expropiación, la que expresará con toda claridad qué es lo que debe expropiarse, con qué objeto y por qué motivo. Esta circunstancia también se expresará en la demanda. La demanda se dirigirá:
 - a) Contra el propietario del bien o los que sean titulares de derechos reales sobre el mismo;
 - b) Contra las partes del proceso, si el bien se hallare en litigio;
 - c) Contra los arrendatarios o acreedores anticréticos, si los contratos constan en escritura pública y se han registrado;
 - d) Contra la persona que posee el bien, sin perjuicio de lo dispuesto en el literal "a" de este ordinal.
2. Si se tratare de inmuebles, se presentará igualmente un certificado sobre la propiedad y gravámenes.
3. El demandante podrá acumular en la misma demanda varios inmuebles, aunque pertenezcan a distintas personas."

Ahora bien, usted manifiesta que la persona expropiada, ha aceptado el monto sugerido por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, en cuanto al precio a pagar, por parte del Estado con lo cual, se evitaría el procedimiento para determinar lo que dispone la Ley. Esta situación, debe ser vista en

un contexto integral, es decir, debe ser examinado si es conveniente a los intereses del Estado.

Ello ya que la ausencia de pago, contradice el interés social, en el que el Gobierno manifiesta su voluntad de honrar la Expropiación. Por tanto, en vista de que el pago no ha sido determinado judicialmente, y en razón de ello, ha surgido una propuesta formal, por parte de la persona expropiada, estimo viable estudiar la aceptación a fin de informar documentalmente el convenio o acuerdo al respectivo monto de la indemnización. Para luego pasar a definir los pasos materiales de cancelación de dicha suma de dinero, entre los cuales está la aprobación de los organismos de control financiero como la propia Contraloría General de la República, y dependiendo del monto de la transacción, el C.E.N.A o el Consejo de Gabinete², previo el cumplimiento de lo que dispone la Ley 39 de 1984, para dichos efectos.

Conclusión.

De todo lo antedicho, creo que es conveniente que para resguardo del interés público, se documente el acuerdo de voluntades entre la Administración Pública y el propietario del bien expropiado, y con ello, quede plena constancia del rigor formal del acto administrativo expropiatorio. Y es que es necesaria la presencia de un acto formal en donde se acuerda el monto a pagar en concepto de indemnización, para poder evitar el proceso judicial establecido en el Título XVI del libro Segundo del Código Judicial.

Con todo y el resguardo formal del acuerdo de voluntades respecto del monto indemnizatorio, no cabe duda que es jurídicamente viable que la Administración y el expropiado, se pongan de acuerdo respecto a lo que constituirá la indemnización. Este acuerdo además de aligerar las cargas rituales, evitaría un juicio especial de expropiación y ayuda a que se cumpla de una vez con el fin querido por ambas partes en la expropiación: por un lado que la Administración adquiera un bien para obras sociales, y por el otro, que el propietario sea justamente indemnizado por la pérdida forzosa de ese bien.

Con la pretensión de haber colaborado con su Despacho, quedo de usted,

Atentamente,

Original }
Firmado } Lldo. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.

² Ver el artículo 195 de la Carta Política.