



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de enero de 2009.
C-04-09.

Doctor
Benjamín Colamarco Patiño
Ministro de Obras Públicas
E. S. D.

Señor Ministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota DM-AL-2666-08, por la cual solicita a esta Procuraduría su opinión respecto a la ley aplicable al avalúo de bienes adquiridos por el Estado mediante expropiación, para los efectos de la indemnización correspondiente; si luego de haberse decretado una expropiación por motivo de interés social urgente, puede el Ministerio de Obras Públicas concertar con el propietario del bien un acuerdo de voluntades respecto al monto a pagar en concepto de indemnización; y si en tal supuesto está obligada dicha institución a remitir el expediente respectivo al Ministerio Público.

Del contenido de su nota, se desprende que las interrogantes planteadas guardan relación con el cálculo de las indemnizaciones a pagar por la adquisición forzosa de terrenos privados que son necesarios para la ejecución de las obras civiles que forman parte del contrato de concesión administrativa número 98 de 29 de diciembre de 1994, suscrito entre el Estado y la empresa PYCSA, S.A., para el "estudio, diseño, construcción, mantenimiento, operación y explotación de la autopista Panamá-Colón y las Fases I y II del Corredor Norte, mediante el Sistema de Concesión Administrativa."

En relación con el tema objeto de su consulta, resulta pertinente citar el artículo 3 de la ley 57 de 1946 el cual dispone 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.

En caso de acción judicial, el Ministro de Gobierno y Justicia impartirá instrucciones a los representantes de la Nación a fin de que gestione ante el Tribunal donde sea instaurada la demanda, que en la sentencia respectiva se declare, también, el aumento del valor adquirido por la propiedad beneficiada por razón de la vía pública o de la obra ejecutada o en proyecto (plusvalía).

Parágrafo: En todos los casos de indemnización por expropiación se establecerán las compensaciones a que haya lugar al tenor del artículo.” (resaltado y subrayado nuestro).

En torno al procedimiento a seguir para determinar el monto de la indemnización a pagar en los supuestos a que alude la citada norma legal, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 18 de octubre de 2007, se pronunció en los términos que a continuación se transcriben:

“...

En el presente caso se manifiesta, no sólo el evidente vicio constitucional en que se incurrió, sino también que la sociedad Industria Progreso y Jaime Berrocal, S.A. se vieron afectados al momento de fijarse el monto de la indemnización correspondiente a la expropiación decretada.

Lo anterior obedece a que la cuantía de la indemnización no se fijó siguiendo las pautas establecidas en el artículo 3 de la ley 57 de 1946 el cual establece, como primera medida, que las partes convengan en el monto de la indemnización y, de no darse este convenio,

como en efecto no se dio, de acuerdo a lo señalado en la consideración No. 7 de la parte motiva del Decreto No. 7 de 31 de enero de 1975, deberá fijarse entonces mediante pronunciamiento judicial.

...

De lo antes explicado y analizado, queda claro que es deber del juzgador y no del Ejecutivo, fijar el monto de la indemnización a pagar en razón de la expropiación decretada, cuando no se vislumbra la existencia de un acuerdo entre las partes." (subrayado nuestro)

Para determinar cuál es la ley aplicable al avalúo de los terrenos privados que el Estado deba adquirir para cumplir con las obligaciones adquiridas en virtud del contrato de concesión administrativa número 98 de 29 de diciembre de 1994, en primer lugar será menester establecer, si conforme a lo previsto en el artículo 3 de la ley 57 de 1946, antes citado, tales terrenos han de ser adquiridos en virtud de un **acuerdo de voluntades** o mediante un juicio de **expropiación**.

Tratándose del primero de tales supuestos, la adquisición del bien se hará mediante compra del Estado, por lo que para determinar su valor debe recurrirse a las disposiciones de la ley 22 de 2006, cuyo artículo 54 dispone que los bienes inmuebles que el Estado se proponga adquirir o disponer mediante **compra** o arrendamiento, deberán ser valuados por dos peritos, uno designado por el Ministerio de Economía y Finanzas, y otro por la Contraloría General de la República, para determinar su **valor de mercado**.

En el segundo de los supuestos previstos, es decir que, el bien deba ser adquirido mediante juicio de expropiación, el artículo 1918 del Código Judicial señala que en la sentencia en que se decrete la medida, el juez evaluará el bien de que se trate, tomando en consideración, **entre otros elementos, su valor catastral**.

A juicio de este Despacho, la ley aplicable al avalúo de los terrenos de propiedad privada que el Estado deba adquirir para dar cumplimiento al contrato de concesión 98 de 29 de diciembre 1994, será la ley 22 de 2006 o bien el Código Judicial, según dicha adquisición se realice mediante acuerdo de voluntades o a través de un juicio de expropiación.

Por último, debo indicarle que de acuerdo con lo dispuesto en el segundo y tercer párrafo del artículo 3 de la ley 57 de 1946, tantas veces citado, aun cuando el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Obras Públicas, hubiere ordenado mediante un decreto la expropiación y ocupación inmediata de un bien inmueble por motivo de interés social urgente, ello no excluye de manera alguna la posibilidad

de que, de ser ello conveniente a los mejores intereses del Estado, la institución adelante las gestiones necesarias para lograr un acuerdo indemnizatorio con el propietario; supuesto en el que, a juicio de este Despacho, no sería necesario remitir el expediente correspondiente al Ministerio Público para los fines previstos en el penúltimo párrafo del artículo 3 de la ley 57 de 1946.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

Oscar Cévila
Procurador de la Administración

OC/au.

