

4 de marzo de 1996

INGENIERO  
TOMAS A. NORIEGA.  
DIRECTOR NACIONAL DE  
REFORMA AGRARIA  
E. S. M.

Señor Director Nacional:

Acusamos recibo de su nota DINRA-038-96, calendada 22 de enero del año corriente, a través de la cual nos plantea las interrogantes que a raíz de la promulgación del Decreto N°44, del 9 de junio de 1993, han surgido. La mencionada excerta por un lado deroga el Decreto N°2 de 13 de enero de 1975, por medio del cual se expropió a favor del Ministerio de Desarrollo Agropecuario la Finca N°5059, y otro ordena se restituya en la posesión material del inmueble a la legítima propietaria inscrita al momento de la expropiación: Carolina Pérez de Morales (q.d.e.p.).

Formula específicamente sus preguntas de la siguiente manera:

"... si por medio de un Decreto de Ejecutivo se puede derogar un Decreto de Gabinete como ocurre en el presente caso..."

"Por otra parte deseamos saber si era posible la devolución de estas tierras con la ocupación existente y la inversión hecha por el Estado en las mismas.

Finalmente de no ser posible la derogación de un Decreto de Gabinete por un Decreto Ejecutivo; ni ser posible la devolución de la finca con la ocupación existente y por las inversiones del Estado en esas tierras, con que mecanismos o que acciones legales se pueden hacer para que el MIDA sea nuevamente propietario de esta finca".

Afirma Usted que el Decreto N°2, de 13 de enero de 1975, es uno de aquellos Decretos de Gabinete que dentro de nuestro sistema jurídico tiene valor de ley formal. En efecto en la tradición jurídica panameña los Decretos de Gabinete han sido reconocidos como aquellos actos de carácter legislativo dictados tanto por los gobiernos de facto, como por los gobiernos de jure, en situaciones de hecho excepcionales en las que no hay Organó Legislativo. Este

ha sido el criterio prohiado por nuestro más alto Tribunal de Justicia, la Corte Suprema, en fallos como el de 23 de septiembre de 1991, 31 de enero de 1992 y 23 de mayo entre otros.

No obstante debemos observar que al momento de la promulgación y entrada en vigencia de Decreto N°2 de 1975, la función legislativa era constitucional y efectivamente ejercida por medio de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento y del Consejo Nacional de Legislación que, de manera muy especial constituían el Organó Legislativo.

Luego de sendas investigaciones, este Despacho no ha podido corroborar la existencia de ningún Decreto de Gabinete, de carácter reglamentario o legislativo, de esa época (1975).

Por el contrario la norma pudo ser localizada como Decreto Ejecutivo N°2 de 13 de enero de 1975, publicado en Gaceta Oficial N°17759 del 14 de enero de 1975, en la que con claridad solamente se aprecia las rúbricas de los entonces Presidente de la República y Ministro de Desarrollo Agropecuario: El Ejecutivo; en perfecta concordancia con lo dispuesto en el artículo 47 de nuestra Constitución Política (46 al momento de la expropiación), fundamento de derecho del mencionado Decreto.

Luego no se refiere Usted a un Decreto de Gabinete, sino a uno expedido por el Ejecutivo (Presidente-Ministro del Ramo) en uso de sus facultades constitucionales y legales.

Hecha esta breve aclaración, advertimos que en la consulta a nosotros elevada no solicita que interpretemos el sentido y alcance de determinada disposición sino que procedamos a enjuiciar su valor legal y constitucional. Acceder a lo pedido nos es imposible pues las atribuciones que la Constitución y la Ley nos otorgan como máximos consejeros jurídicos de la Administración Pública, nos prohíbe pronunciarnos sobre la validez y vigencia de los actos jurídicos públicos en general.

Esta función es propia y exclusiva de la Corte Suprema de Justicia, a quien está adscrita la guarda de la integridad de la Constitución y la facultad para declarar ilegales los actos administrativos amparados con el principio de presunción de legalidad.

Este fue el sentido de la contestación que a través de nuestra nota C-N°238, de 6 de octubre de 1995, dimos en su momento al Director General del Instituto de Investigación Agropecuaria cuando absolvimos similares cuestionamientos sobre el mismo caso; y de la cual adjuntamos copia autenticada.

Reiteramos los conceptos señalados cuando afirmamos que queda del Ejecutivo la alternativa de negociar con los legítimos propietarios del bien inmueble para lograr un acuerdo mutuo sobre la venta o arrendamiento de las porciones ocupadas de la finca, opción cuya exploración creemos debe ser agotada en primera instancia, o de decretar por motivos de interés social urgente y en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 47 de la Constitución Política, la expropiación la finca 5059 nuevamente.

Esta última alternativa debe representar una medida extrema de la Administración, pues en este caso en especial resulta obviamente atentativa de una de las garantías elementales de los administrados en un Estado de Derecho como el nuestro: la seguridad jurídica. El Estado ha expropiado, restituido y piensa ahora nuevamente expropiar, lo que colocaría a los ciudadanos en una situación de precariedad e inestabilidad que refiría con fundamentales principios de concertación y convivencia social.

Recalcamos que de no llegarse a un entendimiento con los dueños del fundo sobre la venta o arrendamiento y se decida expropiarlo, sería prudente tener en consideración lo siguientes puntos:

- 1) Que se determine a ciencia cierta cual es el área de la finca 5059 que realmente es necesaria para satisfacer los fines del Estado y evitar de esa manera adquisiciones excesivas de terrenos que inevitablemente tendrán que ser indemnizadas. La experiencia ha enseñado que en ocasiones terrenos expropiados son subutilizados por el Estado.
- 2) Si como producto de la falta de acuerdo sobre el precio de los terrenos se llegará al procedimiento expropiatorio, debe recordarse que la expropiación extraordinaria, a pesar de autorizar la ocupación inmediata del bien (circunstancia que se acerca a la anómala situación actual en la que los terrenos ya están ocupados), no esta eximida de la fijación del monto de la indemnización por sentencia proferida por juez competente, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Nº57 de 1947 y los artículos 1951 y 1955 del Código Judicial, so pena de ser declarada (la indemnización) inconstitucional, como ya ha ocurrido en otros casos (adjunto sentencia del Pleno de 7 de diciembre de 1995).
- 3) A pesar de que es una atribución directamente delegada por el Constituyente al Ejecutivo la calificación como de "interés social urgente" de una específica situación, creemos que debe fundamentarse con claridad y precisión la utilidad pública que esta acción deriva al Estado y a la comunidad.

Sin más que agregar y con muestras de nuestros respetos, nos suscribimos de Usted,

Atentamente,

**LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**  
**Procuradora de la Administración**

AMdeF/23/mcs.