

Panamá, 14 de enero de 1997.

Su Excelencia  
Ingeniero  
Luis E. Blanco  
Ministro de Obras Públicas  
E. S. D.-

Señor Ministro:

Acusamos recibo de su Nota No.DM-960 de 24 de diciembre de 1996, en la cual nos presenta la siguiente Consulta:

*"La Ley 94 de 4 de octubre de 1973, por medio de la cual se establece y reglamenta la Contribución de Mejoras por Valorización, regula en su artículo 49 lo concerniente a la indemnización a que tienen derecho los propietarios de las fincas que hayan sido afectadas por la ejecución de una obra de interés público.*

*Como consecuencia de ello, en la Dirección General de Valorización del Ministerio de Obras Públicas, se han presentado solicitudes de indemnización por parte de propietarios de fincas que se han visto afectadas por la ejecución de estas obras. Algunas de estas solicitudes han sido presentadas cinco, diez, e incluso, diecisiete años o más, después de concluida la obra.*

*Con relación a lo antes citado, solicitamos su criterio jurídico para que nos aclare cuál es el término de prescripción que prevalece para formalizar reclamos de indemnización del Estado, por los propietarios de fincas que han sido afectadas por la ejecución de obras de interés público; si son dos años como lo establece el artículo 1 de la Ley No.114 de 1943, o si*

el término de prescripción es de quince años como se establece en el numeral 2 del artículo 1086 del Código Fiscal.

*De igual forma nos indique si el término de prescripción se empieza a computar desde la fecha en que finaliza la obra que origina la indemnización, o desde que se dio la ocupación de la propiedad privada."*

A fin de contestar su primera interrogante, debemos tomar en cuenta que la prescripción es la consolidación de una situación jurídica por efecto del transcurso del tiempo, ya sea la de adquirir un derecho o la de liberarse de una obligación, obrando el tiempo como el productor esencial de estos hechos legales.

Igual menester es exponer qué se entiende por obras de interés público en nuestra legislación, por tanto citamos lo pertinente de la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946 "Por la cual se desarrolla el artículo 46 de la Constitución Nacional" (*Curso de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés del público o social*). Veamos:

**"Artículo 1: Se declaran obras de utilidad pública la apertura y construcción de calles y de vías de toda clase en el territorio de la República; los terrenos necesarios para tales obras, así como los destinados para caminos vecinales de cualquier clase que ellos sean, y los ensanches y mejoras de cualquier clase en las vías de comunicaciones que se dejan mencionadas; los acueductos, acequias, oleoductos y todas las demás obras análogas para el servicio público; las vías férreas, telegráficas y telefónicas; los parques, aeropuertos, etc., y cualesquiera de indole similar que sean necesarias para el servicio público."**  
*(El resaltado es nuestro)*

La Ley 94 de 4 de octubre de 1973 "Por medio de la cual se establece y reglamenta la Contribución de Mejoras por Valorización", y objeto de la Consulta planteada, igualmente detalla en su artículo 2 las obras a considerarse de interés público:

**"Artículo 2: La Contribución por Valorización recaerá sobre las propiedades inmuebles que se benefician con y por la ejecución de obras de interés público construidas por la**

Nación, los Municipios, las entidades descentralizadas o la empresa privada, de conformidad con esta Ley, entre las que se encuentran: construcción, apertura, ensanche, pavimentación y rectificación de avenidas, calles y carreteras, construcción, reconstrucción o mejoramiento de plazas públicas; limpieza y canalización de quebradas y ríos; construcción de obras de desagüe pluvial; construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas; construcción de obras de riego y construcción de obras de renovación o rehabilitación urbana." (El resultado es nuestro)

Ahora bien, la Ley 114 de 17 de marzo de 1943 "Sobre indemnización por vías públicas", citada por su Asesor Jurídico como la ley especial a ser acatada para efectuar el pago de las indemnizaciones a los propietarios de fincas afectadas por la ejecución de dichas obras, únicamente señala las *vías públicas* como obras de interés público acreedoras de indemnización, cuya demanda para hacerla efectiva "*se dirigirá al Tribunal competente, a más tardar dentro de los dos años de ocurrido el daño o verificada la ocupación*". La Ley 57 de 1946 supracitada, mientras ofrece una clasificación más amplia de las obras de interés público que la expuesta por la Ley 114 de 1943, luego concuerda con el parecer de esta norma, al señalar en su artículo 5 lo siguiente:

"Artículo 5: Los tribunales de justicia tomarán como base para fijar el monto de la indemnización, o el valor total del terreno ocupado o por ocupar, o el valor catastral de la finca dos años antes de haberse ejecutado la obra. Este hecho se establecerá de oficio si no apareciese otra aprobación, salvo el caso de que se demostrare que con posterioridad a dicha fecha han actuado factores ajenos a los de la construcción u obras en proyecto que han afectado en uno u otro sentido el valor real de la propiedad." (El resultado es nuestro)

Observamos dos situaciones distintas pero relacionadas entre sí. La Ley 114 de 1943 indica los pasos a seguir por los contribuyentes en la presentación de sus demandas para cobrar la indemnización respectiva, y la Ley 57 de 1946, las consideraciones a ser observadas por los tribunales competentes "*para fijar el monto de la indemnización*". Ambas normas son afirmativas al señalar el mismo término para llevar a cabo estas operaciones: la primera indica un periodo máximo de "*dos años de ocurrido el daño o verificada la ocupación*", y la segunda es clara al apuntar que se tomará como punto de

referencia para determinar, o el valor total del terreno ocupado o por ocupar, o el valor catastral de la finca, "*dos años antes de haberse ejecutado la obra*".

Consideramos entonces, que el término correcto para presentar solicitudes de indemnización ante el Estado por las causas antes descritas, es un máximo de dos años. Concluido dicho período, prescribe la acción respectiva a la que tiene derecho el particular, y la Nación se libera de la obligación adquirida en este caso específico. Vale aclarar que no es aplicable a la materia en discusión, lo estipulado en el artículo 1086 del Código Fiscal. Éste apunta que las deudas a cargo del Tesoro se extinguen o por su pago o "*por prescripción de quince años, la cual se interrumpe por gestión administrativa o por demanda judicial igualmente notificada*". Sin embargo, el artículo 14 del Código Civil desestima su aplicación en el caso que nos ocupa al subrayar lo siguiente:

"Artículo 14: Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del código o ley especial sobre la materia de que se trate." *(El resaltado es nuestro)*

En cuanto a la segunda pregunta contenida en la Consulta, referente al cómputo del término de la prescripción del pago de las indemnizaciones, debemos remitirnos nuevamente a lo resaltado en las leyes 114 de 1943 y 57 de 1946. Dichas excoetas legales concuerdan en afirmar que el término empieza a correr una vez "*ocurrido el daño o verificada la ocupación...dos años antes de haberse ejecutado la obra*". Por ende, el particular afectado deberá gestionar la indemnización debida apenas su finca sea ocupada por funcionarios públicos encargados de ejecutar las obras planificadas, sin dejar transcurrir más de dos años antes de que sea finalizada la construcción, etc. Este criterio concuerda con el veredicto por su Asesor Legal, el cual nos permitimos resaltar notablemente citando el artículo 1707 del Código Civil, al apuntar que "*el tiempo para la prescripción de toda clase de acciones cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse*".

Así concluye este Despacho que prima la Ley 114 de 17 de marzo de 1943 y la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946 sobre el artículo 1088 del Código Fiscal para computar los términos de prescripción en el pago de deudas del Tesoro Nacional a los particulares, específicamente para las indemnizaciones debidas a los propietarios de líneas afectadas por la ejecución de las obras públicas supranombradas.

Con la seguridad de nuestro aprecio y consideración, esperamos haber resuelto a cabalidad la presente Consulta.

Atemamente,

Ama Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdef/6/hf.