



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ORGANO JUDICIAL**  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**SALA TERCERA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y**  
**LABORAL**

Panamá, veinticuatro (24) de octubre de dos mil once (2011)

**VISTOS:**

La Firma Molino y Molino en representación de CORINDAG, S.A., ha interpuesto demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, los Decretos Ejecutivos No. 112, 113, 114 del 4 de julio de 2008, emitido por el Ministerio de Obras Públicas y para que se hagan otras declaraciones.

Contra los actos indicados, se interpusieron las respectivas demandas contenciosas de plena jurisdicción las cuales fueron acumuladas aplicando los principios procesales, luego de que las mismas fuesen admitidas.

**I ACTO IMPUGNADO.**

Surtida la acumulación de las demandas, esta Superioridad considera oportuno señalar que los actos impugnados disponen en común, la expropiación de un conjunto de terrenos de propiedad de la empresa CORINDAG, S.A., por lo que los cargos de violación son similares entre

cada demanda, lo que hace conducente que los mismos puedan ser analizados bajo un mismo criterio jurídico.

Los decretos cuya ilegalidad se objeta, ordena por motivos de interés social urgente a favor de la Nación, expropiar para los fines del Ministerio de Obras Públicas, diversos terrenos de propiedad de la empresa Corindag, S.A. ubicadas en el Corregimiento Rufina Alfaro, Distrito de San Miguelito.

De igual forma autoriza al Ministerio de Obras Públicas para la ocupación material inmediata de los citados terrenos a partir de la promulgación en Gaceta Oficial de dichos Decretos Ejecutivos, así como también autoriza al Ministerio Público para que promueva el proceso correspondiente ante el Órgano Judicial, a efecto de establecer el monto de la indemnización que habrá de pagarse por esta expropiación, monto que según el contrato suscrito, estará a cargo de la Consesionaria.

En tales circunstancias, la demandante señala que el acto demandado establece que de conformidad con el contrato de concesión administrativa, EL ESTADO tiene entre otras obligaciones la de garantizar al concesionario las servidumbres necesarias, el derecho de vía, de paso y acceso que se requieran para ejecutar lo pactado.

Con la ejecución de lo establecido por el decreto impugnado, se afecta un área de terreno de fincas cuyo propietario es la empresa CORINDAG, S.A. por lo cual el Estado ha realizado esfuerzos para llegar a un acuerdo con dicha empresa, no obstante al imposibilitarse dicho acuerdo, se está demorando la construcción del proyecto, según se señala en el mismo acto impugnado, de ahí que se haya decretado la expropiación de los

terrenos señalados.

Según señala la parte actora, existe un acuerdo de voluntades vigente desde el 2 de mayo de 2007, que involucra a ocho (8) fincas distintas de la empresa CORINDAG, S.A. el cual se negoció sin mayores contratiempos y cuya existencia contradice la aseveración del decreto demandado de que con la empresa resulta imposible alcanzar acuerdos, incluso, ha la empresa ha recibido el 25% del valor de las fincas contempladas en el dicho acuerdo las cuales serán traspasadas a la Nación.

Con el Decreto impugnado, señala la parte actora, el Estado ha sorprendido al propietario, toda vez que no se han cumplido los pasos legales de rigor sin que pudiera invocar que ha habido negativa por parte de CORINDAG, S.A, lo que además contradice lo dispuesto en el Acuerdo de Voluntades celebrado el 2 de mayo de 2007.

Adicional a lo anterior, señala la demandante que la empresa concesionaria ingresó *de facto* con equipo pesado en terrenos no incluidos en el acuerdo, en los que incluso se utilizaron explosivos para allanar una elevación, por lo que la empresa CORINDAG, S.A. exigió inmediatamente que se detuvieran dichos trabajos, porque tales terrenos formaban parte del Acuerdo suscrito, el que contempla que el acceso a cualquier finca o área incluida es éste requiere autorización expresa de la empresa

Según alega la parte actora, ha sido la ausencia de negociaciones para la adquisición por parte del Estado de las fincas expropiadas mediante el Decreto No. 113 de 2008, lo que hace improcedente que le sean imputables la imposibilidad de avanzar con la obra, a la empresa CORINDAG, S.A.,

aunado a que resulta imposible llamar a negociación sin antes realizar los avalúos por parte de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas y del Departamento de Avalúos de la Dirección Nacional de Ingeniería de la Contraloría General de la República.

Sobre este aspecto, argumenta la demandante que se elevó una consulta a la Procuraduría de la Administración, siendo la referida consulta una consecuencia directa y exclusiva de la renuencia de PYCSA PANAMÁ, S.A. a pagar a CORINDAG, S.A. el precio de los terrenos expropiados, con base a los valores determinados por los avalúos realizados por el Ministerio de Economía y Finanzas y por la Contraloría General de la República, ya que insiste que el precio debe ser determinado por un juez en un proceso civil, tal como indica el decreto expropiatorio.

Siendo así, indica la demandante, el MOP y la concesionaria PYCSA, PANAMÁ, S.A. han adoptado una negativa de pagar o avenirse a concertar otro acuerdo de voluntades, lo que ha consideración de la Procuraduría de la Administración se ha constituido en una práctica dilatoria en perjuicio de la empresa CORINDAG, S.A, que sufre una expropiación ilegítima del ESTADO y el incumplimiento de la empresa concesionaria que se niega a pagar los valores legalmente determinados por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República.

#### **INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.**

Por su parte la entidad demandada, mediante nota constante de foja 81 a 84 del expediente judicial, explica su actuación indicando que el artículo 3 de la Ley 57 de 1946, dispone que en caso de que el representante

del gobierno y el propietario del terreno no llegasen a convenir en el valor de la propiedad, la Nación promoverá e juicio de expropiación correspondiente, y en caso de que la necesidad sea urgente, el gobierno procederá a tomar posesión del bien **inmediatamente**.

Con relación al procedimiento a seguir para determinar el monto de la indemnización a pagar, en los términos que alude la citada norma legal, hace referencia a un fallo de esta Corte con fecha de 18 de octubre de 2007, en que se establece que en caso de no pactarse el monto a indemnizar el mismo se hará mediante pronunciamiento judicial, por lo que el monto de la indemnización corresponderá establecerlo *el juzgador y no el Ejecutivo, cuando no se vislumbra la existencia de un acuerdo entre las partes.* (f. 83 del expediente judicial)

De la misma forma expresó, el funcionario demandando, que de acuerdo con lo dispuesto en el segundo y tercer párrafo del artículo 3 de la Ley 57 de 1946, aún 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 conveniente a los mejores intereses del Estado, la institución gestione un acuerdo indemnizatorio con el propietario. (f. 84 del expediente judicial).

### **CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Luego de que fuese declarado el impedimento del señor Procurador para emitir concepto con relación a la controversia en estudio, emite

concepto el licenciado NELSON ROJAS en calidad de Procurador suplente, a lo que procede mediante Vista No. 290 de 22 de marzo de 2009, en la que expone que el Estado Panameño adoptó la decisión de construir el proyecto de red vial denominado CORREDOR NORTE FASE II, cuya ejecución implicó la afectación de diversas fincas de *propiedad privada* ubicadas en la provincia de Panamá, por lo que la propietaria de dichas fincas, la concesionaria del proyecto y el Ministro de Obras Públicas, celebraron un acuerdo de voluntades, pactándose así los términos y condiciones relativos a la afectación del grupo de inmuebles pertenecientes a la empresa CORINDAG, S.A. afectadas por las obras del Corredor Norte Fase II.

El señor Procurador de la Administración encargado, establece que es posible constatar de foja 78 a 80 del expediente judicial, que el Estado inició conversaciones sin que fuese posible llegar a un acuerdo entre las partes, razón por la cual el Órgano Ejecutivo debió proceder con la expropiación extraordinaria que fueron decretados mediante la expedición de los Decretos 112, 113, 114 de 4 de julio de 2008, (cuyas demandas han sido acumuladas por la Sala y están siendo valoradas en su conjunto).

Según expresa el señor Procurador encargado, siempre que se trate de una obra de utilidad pública o de beneficio social, y no sea posible llegar a un acuerdo con el propietario, podrá decretarse la necesidad urgente y tomar posición inmediata del bien, según lo dispone el artículo 3 de la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946, por lo que el Estado a través del Ministerio de Obras Públicas, ha actuado en el marco legal indicado, tomando en cuenta que en los mismos decretos se autorizó al Ministerio Público para que

promoviera los procesos correspondientes ante el Órgano Judicial, a fin de establecer el monto indemnizatorio que habrá de pagarse por las expropiaciones llevadas a efecto.

De ahí que considera que los actos impugnados, siendo estos los Decretos 112, 113, 114 de 4 de julio de 2008, no son ilegales.

#### DECISIÓN DE LA SALA.

Surtidos los trámites que a Ley corresponden, pasa la Sala a resolver la presente controversia, con base en las siguientes consideraciones:

Este Tribunal recibe las demandas contenciosas de plena jurisdicción presentadas por la representación legal de la empresa CORINDAG, S.A, contra los Decretos Ejecutivos No. 112, 113, 114 de 4 de julio de 2008 emitidos por el Ministerio de Obras Públicas, con los cuales se decreta la expropiación de un conjunto de fincas de propiedad de la empresa demandante, por el propósito señalado en dichos actos de utilidad pública, luego de que no se llegara a un acuerdo en el pago del valor de dichos terrenos; monto que debía pagarse en concepto de indemnización, por cuanto los mismos son de propiedad privada y debían ser destinados a la construcción de la FASE II del Corredor Norte.

En ese caso, la empresa demandante ha alegado que no es procedente la expropiación bajo esos términos, toda vez que sí existió la intención por su parte de lograr un acuerdo con el Estado, y niega que tales gestiones no retrasaron la construcción de la obra, incurriendo en este caso en una violación del artículo 3 de la Ley No. 57 de 1946 y el artículo 54 de la Ley

No. 22 de 2006.

Sobre la base de lo expuesto, este Tribunal accede a la revisión del caudal probatorio allegado al proceso, con lo que logra concluir que en efecto, por tratarse de la realización de las obras correspondientes a la construcción de la Fase II del Corredor Norte, se corrobora *la utilidad pública o beneficio social* para el cual serían utilizados los terrenos por lo que no llegar a un acuerdo con la propietaria de los terrenos o fincas expropiadas, se constituye en una causal de expropiación legalmente establecida. A razón de ello, quedan desvirtuados los cargos presentados por la parte actora, con relación al artículo 3 de la Ley 54 de 1946, que establece esta posibilidad, contemplada de igual forma como *expropiación extraordinaria* debido a que la misma se da por razones de urgencia o interés social que emerge en este caso, como un hecho notorio sin necesidad de más argumentación al respecto.

Siendo así, consideramos de importancia enfatizar que esta medida no exime al Estado de la correspondiente indemnización o del pago del valor de los terrenos, por cuanto en un Estado de derecho, no pagar el monto o valor de las fincas expropiadas supone un abuso de la administración en detrimento de derechos particulares, de manera que, la expropiación por razones de utilidad pública no se constituye *per se* en la violación de un derecho si no la omisión del pago de la suma correspondiente al valor de los terrenos expropiados, que según lo que se revela del proceso, no ha sido establecida aún por cuanto no se llegó a un acuerdo previo y tampoco existe constancia en el proceso que dicho monto ha sido establecido por un



tribunal competente.

Vemos entonces, que si bien la expropiación ordenada por los decretos impugnados, fue declarada en debida forma desvirtuando con ello la ilegalidad de tales actos alegada por la parte actora, se hace imprescindible que de conformidad con el procedimiento establecido en la legislación pertinente, se proceda a fijar el monto indemnizatorio o valor para el pago de los bienes expropiados como un derecho inherente del administrado que nace de la forzosa renuncia a la titularidad de sus derechos de dominio sobre un bien inmueble, que ostentaba legítimamente antes de que se verificara la expropiación.

De ahí que, con observancia de lo dispuesto en el artículo 3 de la ley No. 57 de 1946, se hace imprescindible que dicho monto sea fijado ante el Tribunal competente o juzgado civil ante el cual se haya instaurado la demanda o proceso de expropiación, tal y como fue contemplado por los decretos impugnados, de manera que no es posible concluir, que la expedición de los Decretos impugnados se llevó a cabo sin contemplar aspectos violatorios de derechos particulares, ya que aún ante las constancias de que se hicieron reiterados intentos para lograr un acuerdo entre la propietaria de los terrenos expropiados por la vía extraordinaria y el Estado, estos quedaron inconclusos obligando a la autoridad administrativa a proceder en la forma como establece la regulación en esta materia, esto en virtud de que la propia regulación exige la existencia de un acuerdo y no la prueba de los intentos o negociaciones por lograrlo.

Cabe destacar en esta etapa, el concepto emitido por la Procuraduría

de la Administración, en la que hace referencia al **fallo de 18 de enero de 2000 emitidos por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia**, en el que se establece que en estos casos el Órgano Ejecutivo debe dictar la medida debiendo proceder posteriormente en la forma que disponen los artículos los artículos 1913 y s.s. del Código Judicial sobre expropiación en casos de urgencia. Es decir, que en los casos en los que no se llega al acuerdo, rige el proceso de expropiación extraordinaria en los que el juez deberá dictaminar el valor luego de que la medida se haya perfeccionado con la ocupación de los bienes expropiados.

Lo anterior, confrontado con los actos impugnados, permiten concluir que el Estado por conducto del Ministerio de Obras Públicas, contempló a cabalidad las exigencias de la expropiación, faltando a la fecha el pago de los terrenos que le corresponderá realizar una vez se fije su valor en los términos procesales correspondientes.

Con lo anteriormente expuesto, se concluye además, que una vez llevada a cabo la expropiación, el Estado no queda exento del pago por la expropiación de los mismos; no obstante cumplidas estas fases de la expropiación, lo procedente es que se tramite el pago respectivo que está sujeto a los mejores intereses del Estado por las consecuencias de esta medida, por lo que el monto del mismo deberá ser fijado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1918 del Código Judicial, sobre la base del valor catastral de los terrenos, entre otros elementos que deberán ser tomados en cuenta por el juez que conozca del proceso de expropiación.


Luego de lo expuesto, este Tribunal concluye que los actos

impugnados por esta vía, siendo estos los Decretos Ejecutivos No. 112, 113, 114 del 4 de julio de 2008, no presentan vicios de ilegalidad y así procede a declararlo.

En mérito de lo expuesto, los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO SON ILEGALES, los Decretos Ejecutivos No. 112, 113, 114 de 4 de julio de 2008, expedidos por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Obras Públicas, mediante los cuales se ordena la expropiación de terrenos de propiedad de CORINDAG, S.A. y niega las demás pretensiones, debiendo acotar que sin perjuicio de lo dispuesto los daños y perjuicios por la expropiación pueden ser peticionados en un proceso distinto al presente, en los términos de la normativa vigente.

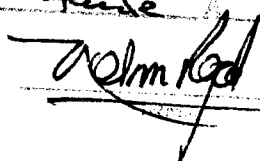
NOTIFÍQUESE.

  
WINSTON SPADAFORA F.  
MAGISTRADO

  
VICTOR L. BENAVIDES P.  
MAGISTRADO

  
ALEJANDRO MONCADA LUNA  
MAGISTRADO

  
LIC. KATIA ROSAS  
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

SB-III-01 Corte Suprema de Justicia  
NOTIFÍQUESE HOY 31 de octubre  
DE 2008 A LAS 4:00  
DE LA tarde Remisor a la  
Cargado  
  
11