

55



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO**

PANAMÁ, UNO (1) DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTICUATRO (2024).

VISTOS:

La Corte Suprema de Justicia, Pleno, conoce la acción de inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Andrés Chanis Pinzón y el Licenciado Miguel Ríos Mendoza, para que se declare que es inconstitucional el Decreto Ejecutivo N°736 de 3 de octubre de 2013 “Que ordena la ocupación de las fincas por el proyecto Diseño y Construcción para la Rehabilitación y Ensanche de la Carretera Divisa-Chitré, provincia de Herrera, por motivos de interés social urgente”.

Atendido el procedimiento dispuesto, corresponde a este Máximo Tribunal dictar su pronunciamiento respecto a la constitucionalidad o no del decreto ejecutivo demandado.

NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

Los accionantes acusaron como inconstitucional el Decreto Ejecutivo N°736 de 3 de octubre de 2013 “Que ordena la ocupación de las fincas por el proyecto Diseño y Construcción para la Rehabilitación y Ensanche de la Carretera Divisa-Chitré, provincia de Herrera, por motivos de interés social urgente”, que es del siguiente tenor:

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICA
DECRETO EJECUTIVO N.º 736
De 3 de Octubre de 2013



Que ordena la ocupación de las fincas afectadas por el proyecto Diseño y Construcción para la Rehabilitación y Ensanche de la Carretera Divisa-Chitré, provincia de Herrera, por motivos de interés social urgente

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,
En uso de sus facultades constitucionales y legales.

CONSIDERANDO:

Que el Estado, atendiendo al hecho que el incremento del parque vehicular ha traído como consecuencia el congestionamiento de las principales vías del país con el consiguiente deterioro en la calidad de vida de los ciudadanos, se ha avocado a la ejecución de diversos proyectos, mediante la ampliación de infraestructuras viales en todo el territorio nacional, por considerarlo de interés social urgente;

Que en atención al ejercicio de sus funciones legales, el Ministerio de Obras Públicas en representación del Estado, suscribió con la empresa Consorcio Benito Roggio Panamá, S.A./ Benito Roggio e Hijos, S.A., el Contrato AL-1-63-10, para la ejecución del Proyecto Diseño y Construcción para la Rehabilitación y Ensanche de la Carretera Divisa-Chitré, Provincia de Herrera, previa licitación por mejor valor N.º2010-0-09-0-06-LV-004249, la cual fue adjudicada mediante Resolución N.ºAL-50-10 de 11 de mayo de 2010, por la suma de ciento nueve millones novecientos ochenta y cinco mil noventa y ocho balboas con 60/100 (B/.109,985,098.60);

Que de acuerdo a la Cláusula Tercera del Contrato AL-1-63-10, el contratista está obligado formalmente a iniciar y concluir la ejecución de la obra, dentro de los novecientos cincuenta (950) días calendario, contados a partir de la fecha de notificación de la Orden de Proceder;

Que el Estado se obligó a garantizar las servidumbres, el derecho de vía y los accesos y áreas que se requieran para ejecutar las obras pactadas; de conformidad con el Pliego de Cargos y el Contrato AL-1-63-10;

Que el Estado considera que, por tratarse de una obra de utilidad pública y de interés social urgente para la ejecución oportuna del proyecto de infraestructura descrito, es imprescindible culminar el mismo a la mayor brevedad posible para así lograr la agilización requerida en la vialidad de esta vía pública, para lograr así un tránsito vehicular más fluido;

Que una vez establecido el alineamiento, se inicia el proceso de identificación y notificación de cada una de las afectaciones derivadas de la ejecución del Proyecto Diseño y Construcción para la Rehabilitación y Ensanche de la Carretera Divisa-Chitré, Provincia de Herrera;

Que en cumplimiento del procedimiento establecido mediante Resolución N.º009-11 de 20 de enero de 2011, se realizan acercamientos con los propietarios, con la finalidad de lograr acuerdos tendientes al traspaso de las áreas afectadas a favor de la Nación. Sin embargo, se han presentado diversas situaciones que han impedido que estos trámites concluyan. Entre las que podemos mencionar; la falta de autorización por parte de Acreedores Hipotecarios; la no aceptación del traspaso a favor de la nación del área afectada por parte del o los

propietarios y que en algunos casos están pendientes de decisión judicial en procesos sucesorios;

Que el artículo 51 de la Constitución Política de la República, establece que en caso de interés social urgente que exijan medidas rápidas, el Ejecutivo puede decretar la expropiación u ocupación de la propiedad privada, y así asegurar el mayor bien de la colectividad;

Que la falta de liberación de esta área, impide el desarrollo continuo del proyecto, lo que acarrea graves perjuicios económicos para el Estado, puesto que implica que la empresa contratista tenga que trasladar su equipo y mano de obra hacia las áreas de ejecución y esperar hasta obtener la liberación del área. Este reintegro a la zona de trabajo trastocaría financieramente los fondos del Contrato, por los costos adicionales que acarrearía; incluso pone en peligro la entrega de la obra en el tiempo señalado en el Contrato, lo que de igual manera conllevaría a hacer modificaciones al Contrato aumentando el periodo de ejecución de la obra y el monto original del mismo;

Que mediante Memo N.ºINSP/068-DIVISA-CHITRE de 30 de julio de 2013, la Dirección Regional de Inspección de la Provincia de Herrera, a través del Ingeniero Residente del Proyecto detalla puntos sensitivos que afectan la ejecución del Proyecto, en lo referente a la sección de pavimento;

Que la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946, por la cual se desarrolla el artículo 46, ahora 51 de la Constitución Política, en su artículo 3º, hace referencia a que en caso de necesidad urgente, lo procedente es la posesión inmediata del bien;

Que de conformidad con lo antes expuesto, se hace necesario ordenar la inmediata ocupación de las fincas afectadas de manera parcial o total por el proyecto Diseño y Construcción para la Rehabilitación y Ensanche de la Carretera Divisa-Chitré, Provincia de Herrera.

DECRETA:

Artículo 1. Ocupar por motivo de interés social urgente, a favor de la Nación, para los fines del Ministerio de Obras Públicas, de las fincas que se detallan a continuación:

(...)

Artículo 2. Autorícese al Ministerio de Obras Públicas, la ocupación material e inmediata de los polígonos de las fincas descritas en el artículo 1 del presente Decreto Ejecutivo, durante el periodo de ejecución de la obra, mediante el instrumento legal correspondiente.

Artículo 3. El Estado formalizará lo concerniente a las indemnizaciones derivadas de esta ocupación, a favor de los propietarios de los inmuebles afectados por la construcción de la obra, mediante el instrumento legal correspondiente.

Artículo 4. Autorícese al Ministerio de Seguridad Pública, en caso de que se impida el acceso al Ministerio de Obras Públicas a las fincas afectadas, para que se ordene lo conducente y así garantizar la ocupación.

Artículo 5. Ordénese a la Dirección General del Registro Público de Panamá, efectuar la correspondiente inscripción del presente Decreto Ejecutivo para los fines legales del mismo.

Artículo 6. Este Decreto Ejecutivo empezará a regir a partir de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 51 de la Constitución Política de la República de Panamá, artículo 3 de la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946, Ley 35 de 30 de junio de 1978, modificada por la Ley 11 de 27 de abril de 2006.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los *trece* días del mes de *Octubre* de dos mil trece (2013).

[Signature]
RICARDO MARTINELLI B.
Presidente de la República

[Signature]
JAIMÉ TORO CASTRO,
Ministro de Obras Públicas



DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y LOS CONCEPTOS DE LA INFRACCIÓN

Los activadores constitucionales adujeron como normas supremas conculcadas por el decreto ejecutivo demandado, los artículos 47, 48 y 51 de conformidad con las siguientes argumentaciones:

En lo que atañe a la vulneración del artículo 51, acotó que el acto administrativo acusado, decretó la ocupación de diecinueve fincas ubicadas en la provincia de Herrera, para la construcción de la carretera Divisa-Chitré, por "interés social urgente que exigían medidas rápidas", lo que desnaturaliza el contenido de este precepto, puesto que se adujo como fundamento de derecho, para llevar a cabo una expropiación extraordinaria, sin que existieran los presupuestos contemplados para tal fin.

Señaló, que este tipo de expropiación tiene carácter de excepcionalidad, puesto que el artículo 51 lex cit., establece que la ocupación es por el tiempo que duren las

circunstancias que la hubieran causado, e igualmente, que el Estado pagará su valor cuando haya cesado el motivo determinante de la expropiación u ocupación.

Ahora bien, indicó, que el decreto que se acusa describe motivaciones que no son propias de interés social urgente, a saber: el incremento del parque vehicular que ha traído como consecuencia el congestionamiento de las principales vías del país; la ejecución de un contrato de construcción en término oportuno; así como, que el Estado se obligó a garantizar las servidumbres, el derecho de vía, los accesos y áreas que se requieran para ejecutar las obras pactadas.

Sostuvo al respecto, que el incremento del parque vehicular no constituye un motivo de interés social urgente porque no es una circunstancia de carácter transitorio sino permanente, de allí que nunca cesaría la misma, por consiguiente, el Estado no estaría obligado a indemnizar. En tanto, es del criterio que este motivo obedece a razones de utilidad pública, por lo que el Estado debió fundamentar la expropiación en el artículo 47 de la Constitución Política.

De otro modo arguyó, que el Estado al negociar el contrato de construcción de la carretera en mención, debió considerar el plazo prudente para garantizar el tiempo oportuno para lograr un acuerdo con los propietarios de las fincas por donde pasaría la nueva carretera, sin embargo, al sustentarse que es de interés social urgente, pone en evidencia que no otorgó tiempo suficiente para la construcción y para remediarlo, tuvo que expropiar en desconocimiento del Estatuto Fundamental a fin de garantizar el cumplimiento del plazo.

Precisó, que al contemplarse en la parte motiva del decreto acusado que el Estado se obligaba a garantizar la servidumbre, el derecho a la vía, los accesos y áreas requeridos para ejecutar las obras pactadas, denota un compromiso a favor de la empresa constructora sobre fincas que no eran de su propiedad y sobre las cuales no había proceso de expropiación.

Expuso, que el Estado ordenó la ocupación de las fincas enlistadas y no la expropiación, sin embargo, se construyó una carretera sobre las mismas, lo que puede entenderse que, en efecto, fueron expropiadas sin haberlo dispuesto formalmente, lo que resulta contradictorio, puesto que, al ordenarse la ocupación, que es temporal, se entiende que los propietarios no pierden el derecho real sobre la finca.

Con relación a la violación del artículo 48 de la Norma Superior, manifestó que el Estado debió aplicar el procedimiento dispuesto en este precepto, referente a la expropiación ordinaria por motivo de utilidad pública e interés social, toda vez que la construcción de la carretera Divisa-Chitré-Las Tablas está destinada al disfrute en interés de la colectividad, más no reviste el carácter de urgente y apremiante que justifique no haber seguido el procedimiento en mención.

Por su parte, en lo concerniente a la transgresión del artículo 47 de la Constitución Política, contentivo del derecho a la propiedad anotó, que se ordenó la ocupación de un número plural de fincas privadas, a través de un procedimiento de expropiación extraordinaria, sin que existieran los presupuestos constitucionales de interés social urgente para llevarla a cabo. Así, aun cuando se ordenó la ocupación de las fincas enlistadas en el decreto ejecutivo demandado, se advierte de su contenido que lo ejecutado fue la expropiación de las fincas, para la construcción de una carretera nacional que hoy en día pasa por los terrenos "ocupados".

Estima que lo dispuesto en el acto atacado, crea un precedente que permite al Estado utilizar mecanismos de expropiación extraordinaria para vulnerar la propiedad privada, sin que existan reales motivos de interés social urgente que la motiven, por lo que el Estado ha excedido el uso de su facultad expropiatoria y rebasó los límites constitucionales.

POSICIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, Doctor Rigoberto González, en la Vista Fiscal N°068 de 8 de enero de 2024, solicitó a este Máximo Tribunal que declare que no es inconstitucional el Decreto Ejecutivo 736 de 3 de octubre de 2013.

Refirió como consideraciones previas al análisis de fondo, lo expuesto en las motivaciones del acto administrativo en cuanto a que el Ministerio de Obras Públicas, en representación del Estado, suscribió con la empresa Consorcio Benito Roggio Panamá, S.A./Benito Roggio e Hijos, S.A., el contrato AL-1-63-10 para la ejecución del Proyecto Diseño y Construcción para la Rehabilitación y Ensanche de la Carretera Divisa-Chitré, provincia de Herrera, en el cual se estableció en la cláusula tercera, que el contratista estaba obligado formalmente a iniciar y concluir la ejecución de la obra, dentro de los

novecientos cincuenta días calendario, contados a partir de la fecha de notificación de la orden de proceder.

Asimismo expuso, que el Estado consideró el proyecto de infraestructura como una obra de utilidad pública e interés social urgente y se obligó a garantizar las servidumbres, el derecho de vía, los accesos y áreas requeridas para ejecutar la obra pactada, según el pliego de cargos y el contrato enunciado.

Además esgrimió, que según el procedimiento establecido en la Resolución Número 009-11 de 20 de enero de 2011, se realizaron acercamientos con los propietarios de las fincas, con la finalidad de lograr acuerdos para el traspaso de las áreas afectadas a favor de la Nación, sin embargo, se presentaron situaciones que impidieron que estos trámites concluyeran, como: "la falta de autorización por parte de Acreedores Hipotecarios; la no aceptación del traspaso a favor de la nación del área afectada por parte del o los propietarios y que en algunos casos están pendientes de decisión judicial en procesos sucesorios"; motivos por los cuales sostuvo, se dictó el decreto ejecutivo objeto de esta acción de inconstitucionalidad.

Puntualizado lo anterior, manifestó respecto a la violación alegada del artículo 47 que contiene el derecho a la propiedad privada, que el mismo debe ser interpretado en concordancia con el artículo 337 del Código Civil, norma ésta, que define a la propiedad como el derecho a gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en la ley, de allí, que se garantiza aquella que ha sido adquirida conforme a la ley, y que una vez obtenida se puede disfrutar de ella de acuerdo a las limitaciones de ésta; siendo la principal restricción de la propiedad, el beneficio social que debe cumplir.

Precisó, que en este contexto debe igualmente considerarse el artículo 48 del Estatuto Fundamental, el que señala que por motivos de utilidad pública e interés social puede expropiarse un bien mediante un proceso, de forma tal, que existen métodos extraordinarios para perder la propiedad, los que son ejercidos por el Estado, tal como lo contempla el artículo 338 del Código Civil.

Sostuvo, que el decreto ejecutivo atacado, encuentra fundamento en el hecho que se trata de una obra de utilidad pública y de interés social urgente para la ejecución oportuna del proyecto de infraestructura descrito, por lo que era imprescindible culminar el mismo a

la mayor brevedad posible y así, alcanzar la agilización requerida en la vialidad de esta vía pública, así como un tránsito vehicular más fluido.

Aunado a lo que precede, aseveró que el Estado en el decreto ejecutivo acusado contempló lo concerniente a las indemnizaciones a favor de los propietarios de los inmuebles afectados por el proyecto enunciado.

De otro modo, respecto a la transgresión aludida del artículo 51 refirió al principio de derecho público, que dispone que el interés general prima sobre el particular, así, es del criterio, que resulta aplicable el artículo 50 de la Constitución Política, que contempla que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultare conflicto de los derechos de los particulares con la necesidad reconocida en la misma ley, cederá el interés privado.

Afirmó, que el decreto ejecutivo que se demanda, encuentra su justificación en la propia Constitución Política, en el artículo 51 que guarda relación con la expropiación extraordinaria, que ocurre en casos de urgencia por guerra, grave perturbación del orden público o el interés social urgente, supuestos donde la emergencia es la clave de la expropiación bajo el amparo de este precepto, y donde la utilidad pública o interés social urgente están previamente desarrollados en la ley, como en el caso de la construcción de carreteras, y la expropiación y ocupación inmediata de inmuebles de propiedad privada para ese uso, situación que es permitida por la propia Norma Superior.

A propósito de lo esgrimido, aludió a la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946 por la cual se desarrolla el artículo 46, ahora el 51 del Estatuto Fundamental, la que en el artículo 1, refiere a aquellas obras que son declaradas de utilidad pública, entre ellas, la construcción de calles y de vías de toda clase en el territorio de la República; y en su artículo 3, precisa que, en caso de necesidad urgente, lo procedente es la posesión inmediata del bien, entre otros aspectos.

De conformidad con estos preceptos normativos, manifestó que una vez se declare una obra de utilidad pública que tenga como objetivo la construcción de vías, como son las carreteras, el Estado debe iniciar el proceso de notificar al propietario del inmueble a efectos de lograr un mutuo acuerdo sobre el precio del mismo y de no convenir el valor de la propiedad, se procede con la toma de posesión del bien inmediatamente, para adelantar la obra de utilidad pública y así, asegurar el mayor bien de la colectividad, hasta tanto se agote

lo que atañe al pago de las indemnizaciones derivadas de la ocupación de la propiedad privada, a favor de los propietarios de los inmuebles afectados por la construcción de la obra.

Señaló también, que en el decreto ejecutivo atacado se establece que el Estado formalizará lo relativo a las indemnizaciones derivadas de la ocupación, a favor de los propietarios de los inmuebles perjudicados por la construcción de la obra, tal como lo reglamenta la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946, por lo que no observa desconocimiento de derechos ni garantías de los propietarios privados de los predios referidos.

Por último, expuso que el decreto ejecutivo objeto de esta acción, no contradice, ni desconoce el contenido del artículo 48 del texto constitucional, sino que se fundamenta en el contenido del artículo 51 *lex cit.*, que permite la ocupación material e inmediata del inmueble requerido para el desarrollo del proyecto de infraestructura en mención, por tratarse de una obra de utilidad pública y de interés social urgente que exijan medidas rápidas, que no pueden esperar el resultado del proceso de expropiación y la consecuente indemnización, porque las partes involucradas no hayan convenido el monto final de las mismas en el plazo de tiempo otorgado

Luego, concluye que existe un tema de utilidad pública y de interés social urgente que permite la ocupación material e inmediata del bien inmueble declarado por ley y también, la facultad constitucional de limitar legalmente la propiedad privada por estos motivos, otorgando a cambio una indemnización mediante un proceso especial, todo lo cual estima se encuentra definido en el contenido del decreto ejecutivo acusado, por lo que es del criterio que no es inconstitucional.

FASE DE ALEGATOS

Este Tribunal Constitucional fijó el negocio en lista y publicó el edicto por el término de tres días, con la finalidad que los activadores constitucionales y toda persona interesada, formularan sus argumentos por escrito, según el artículo 2564 del Código Judicial, sin embargo, vencido el término no fueron presentados.

DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Corresponde a esta Superioridad luego de haberse agotado el trámite previo, pronunciarse sobre la constitucionalidad o no del Decreto Ejecutivo N°736 de 3 de octubre de 2013.

Vemos que este decreto ejecutivo ordena la ocupación de las fincas enlistadas en su artículo 1, en ocasión del desarrollo del proyecto Diseño y Construcción para la Rehabilitación y Ensanche de la Carretera Divisa-Chitré, provincia de Herrera, por motivos de interés social urgente e igualmente, establece que el Estado formalizará lo concerniente a las indemnizaciones derivadas de esta ocupación, a favor de los propietarios de los inmuebles afectados por la construcción de la obra, a través del instrumento legal correspondiente.

Asimismo, anotamos que los accionantes adujeron como normas supremas vulneradas, los artículos 47, 48 y 51 según las argumentaciones antes referidas en apartado anterior.

Previo al análisis pertinente, resulta relevante aludir a la motivación que originó la expedición del decreto ejecutivo que examinamos.

Observa esta Superioridad, que se expuso que el Estado se abocó a la ejecución de diversos proyectos de ampliación de infraestructuras viales en todo el territorio nacional, por considerarlo de interés social urgente, entre ellos, el diseño y construcción para la rehabilitación y ensanche de la carretera Divisa-Chitré, provincia de Herrera, mediante proceso de licitación, adjudicada mediante Resolución N°AL-50-10 de 11 de mayo de 2010 a la empresa Consorcio Benito Roggio Panamá, S.A./Benito Roggio e Hijos, S.A., con la que suscribió el contrato AL-1-63-10, en el que se fijó la obligación de iniciar y concluir con la ejecución de la obra, en el término de novecientos cincuenta días, a partir de la orden de proceder. Además, el Estado se obligó a garantizar las servidumbres, el derecho de vía, los accesos y áreas requeridas para ejecutar la obra.

Por otro lado, se esbozó que se efectuó el proceso de identificación y notificación de cada una de las afectaciones derivadas de la ejecución de esta obra vial y se cumplió con el procedimiento establecido en la Resolución N°009-11 de 20 de enero de 2011, para lo cual se realizaron acercamientos con los propietarios de los inmuebles en interés de lograr acuerdos respecto a los traspasos a favor de la Nación, de las áreas que serían afectadas; no obstante, se presentaron diversas situaciones que impidieron la conclusión de estos trámites, tales como, la falta de autorización por parte de acreedores hipotecarios, la no aceptación del traspaso de las áreas afectadas parte de los propietarios y por encontrarse pendiente de decisión judicial procesos sucesorios.

Así también, se precisó que la falta de liberación de las áreas afectadas impedía el desarrollo continuo del proyecto, lo que conllevaría graves perjuicios económicos para el Estado, al trastocarse financieramente los fondos del contrato, lo que pondría en peligro la entrega de la obra en el tiempo pactado; sumado a ello, conllevaría hacer modificaciones al contrato, en lo concerniente al aumento del periodo de ejecución de la obra y el monto original fijado.

De igual manera, se acotó que el artículo 51 de la Constitución Política señala que en caso de interés social urgente que exijan medidas rápidas, el Ejecutivo puede decretar la expropiación u ocupación de la propiedad privada y así, asegurar el mayor bien de la colectividad.

Además, se esgrimió, que la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946 que desarrolla el artículo 46, ahora 51 del Estatuto Fundamental, dispone en el artículo 3, que en caso de necesidad urgente, procede la posesión inmediata del bien.

Anotados estos motivos, corresponde en primer lugar, manifestar que la Carta Suprema en el artículo 47 garantiza el derecho fundamental a la propiedad privada de conformidad con lo que dispone la ley, a las personas naturales y jurídicas.

La propiedad se encuentra concebida en el artículo 337 del Código Civil como “el derecho a gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en la ley...”, en igual sentido, como “derecho fundamental de toda persona a ser dueña de cosas corporales, y a que no se le despoje sin causa legítima de sus facultades sobre aquéllas”. (Madrid-Malo Garizábal, Mario, Derechos Fundamentales Conózcalos, Ejérzalos y Defiéndalos, pág. 524)

Cabe recordar de igual manera, que la propiedad privada tiene como objetivo cumplir con funciones en el ámbito individual y social, según las necesidades que satisfaga, ya sea en el plano personal o familiar; así como en bienestar de la colectividad o del bien común.

Ahora bien, debemos manifestar que este derecho fundamental no es absoluto, toda vez que puede ser limitado por razones de interés social o utilidad pública, asimismo, por interés social urgente por parte del Estado, según lo contempla y permite nuestra Norma Suprema en los artículos 48 y 51, a través de la figura de la expropiación y la ocupación. Por su parte, el artículo 338 del Código Civil, en desarrollo de la Norma Suprema preceptúa

“nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización.”

Entiéndase la expropiación como el “acto unilateral del Estado por el que se priva total o parcialmente a una persona de un derecho patrimonial (la propiedad o sus gravámenes permanentes), con fundamento en motivos señalados en la Constitución y ajustándose a las condiciones en ella exigidas”. (Madrid-Malo Garizábal, Mario, pág. 532)

Nuestra Constitución Política contempla en el artículo 48, que por utilidad pública o interés social definidos en la ley, puede darse la expropiación mediante juicio especial e indemnización, la que se conoce como expropiación ordinaria.

Por su parte, el artículo 51 prevé la expropiación extraordinaria y faculta al poder ejecutivo para decretar la ocupación y expropiación de la propiedad privada, por razones de guerra, grave perturbación del orden público o interés social urgente, que exijan medidas rápidas.

En adición a lo anterior, este precepto superior establece como viable la devolución del objeto ocupado, por lo que la ocupación será temporal mientras duren las circunstancias que la hubieran causado.

Precisa además, que el Estado es siempre responsable por toda expropiación por parte del Ejecutivo y que pagará por los daños y perjuicios derivados por la ocupación, una vez cese el motivo que originó la ocupación y expropiación.

De lo acotado, constatamos, que la diferencia entre la expropiación ordinaria y extraordinaria, radica en que en esta última, puede el Estado ocupar la propiedad privada sin agotar de manera previa, proceso seguido ante la jurisdicción ordinaria y la justa indemnización, atendiendo a la situación de emergencia que la justifica, de conformidad con la Constitución Política y la ley.

Queda claro, que el Poder Ejecutivo tiene la facultad de limitar o afectar la propiedad privada, a través de la ocupación y de la expropiación, no obstante, el ejercicio de la potestad expropiatoria no es discrecional ni irrestricto, sino que se encuentra sujeto a la observancia de los requisitos y presupuestos que lo permiten, fijados en la Constitución y la ley.

Por consiguiente, no puede el Estado ampararse en la facultad conferida por el Estatuto Fundamental, para expropiar un bien inmueble particular, en desconocimiento de

los derechos que han sido adquiridos con justo título, siendo imperante acatar el procedimiento, las condiciones y requerimientos establecidos para tales efectos.

En este contexto, "la Administración no dispone de una potestad expropiatoria abstracta capaz de ser aplicada a su albur en cuanto pueda estimarla justificada; por el contrario, la Administración dispone de la potestad expropiatoria sólo para ser ejercida en aquellos ámbitos singulares que la Ley formal ha calificado como merecedores de ese remedio". (García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, págs. 214-215)

Observa esta Superioridad entonces, que la expropiación forzosa tiene que sustentarse en un fin o causa de utilidad pública o interés social, es decir, del bien general, siendo el eje medular, la satisfacción de las necesidades e interés de la colectividad, en la que cede ante este interés público, el particular.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló en el Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam, que para considerar que es de interés de la sociedad se requiere que las restricciones: a) hayan sido previamente establecidas por ley; b) sean necesarias; c) sean proporcionales; y d) tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática (párr. 127). (Cfr. Convención Americana sobre Derechos Humanos comentario Christian Steiner/Patricia Uribe, Konrad Adenauer Stiftung, pág. 509)

Así las cosas, se advierte de forma diáfana, que la viabilidad y procedencia de la expropiación forzosa ejercida por la potestad que ostenta el Estado, impone que exista previamente, una calificación legal de la causa o motivo que origina y en el cual se sustenta la expropiación, en el marco de la utilidad pública o interés social.

Esta Corporación de Justicia en fallo de 12 de julio de 2010, en el cual se analizaron los cargos de inconstitucionalidad endilgados al Decreto Ejecutivo 48 de 24 de mayo de 2006, en el que se expropió por motivo de interés social urgente, un bien inmueble a favor del Banco Hipotecario Nacional y que concluyó que es inconstitucional, determinó los requisitos mínimos que debe contener un acto administrativo que decide respecto a una expropiación, a saber:

"...la Resolución que decide una expropiación debe satisfacer una serie de requisitos mínimos, de forma que la ausencia de alguno de ellos deriva en su inconstitucionalidad, así las cosas debe: 1. encontrar en el propio texto constitucional su fundamentación; 2. concretarse en un texto legal formal, particularmente en los supuestos que la viabilizan; 3. contener una adecuada motivación que permita al administrado conocer los hechos y

razones que justifican la limitación de su derecho; 4. asegurar que la restricción del derecho es necesaria para alcanzar el fin constitucionalmente permitido y, 5. que la actuación resulta en el que de menor manera afecta los derechos reconocidos.”

Esbozado lo que antecede, corresponde remitirnos a la Ley Número 57 de 30 de septiembre de 1946, por la cual se desarrolla el artículo 46, ahora 51 de la Constitución Política, la que en su artículo primero declara como obra de utilidad pública, entre otras, la apertura y construcción de calles y vías de toda clase en el territorio nacional, los ensanches y mejoras de cualesquiera clases en las vías de comunicaciones; lo que nos permite corroborar, que existe una calificación de utilidad pública previa en la ley, en lo concerniente a los ensanches de las carreteras, de allí, que la construcción para la rehabilitación y ensanche de la carretera Divisa-Chitré, provincia de Herrera, se enmarca en lo preceptuado.

Sobre este aspecto anotamos, que “la formulación constitucional de la expropiación garantiza que ‘nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social...’, causa que no sólo se cumple mediante una declaración genérica de que un tipo determinado de obras o servicio goza de esa calificación, sino que obviamente, hace necesaria una demostración de que ‘el fin que se persigue’ impone la exigencia específica y singular del despojo expropiatorio de un bien concreto y no de otro. Toda discrecionalidad administrativa, en el genuino sentido de este concepto, está aquí excluida, por entrar en juego la garantía constitucional de la propiedad”. (García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, pág. 238)

Esta ley igualmente establece el procedimiento a seguir por parte del Estado, para la expropiación de un bien particular, por motivos de utilidad pública e interés social y en su artículo tercero dispone “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”.

Al respecto, observa este Tribunal Constitucional de los motivos expuestos en el decreto ejecutivo que se acusa, que el Estado realizó las diligencias encaminadas a lograr acuerdos con los propietarios de los inmuebles afectados con el desarrollo y ejecución del proyecto de ensanche de la carretera en mención, a fin de materializar su traspaso a favor de la Nación, sin embargo, se suscitaron circunstancias que lo impidieron, las que se han detallado con anterioridad; actuación ésta, que permite visualizar que en efecto, se agotaron previamente, las vías o canales previstos en la ley para lograr convenir respecto a las indemnizaciones, con los titulares de las propiedades afectadas.

Uno de los aspectos de relevancia y que se constituye en el eje medular de este análisis, es el *interés social urgente*, siendo la causa que permite, según el artículo 51 de la Carta Fundamental, ordenar la ocupación de las propiedades afectadas por la ejecución del proyecto y posteriormente, hacer efectiva las indemnizaciones correspondientes, ya sea por los daños y perjuicios originados cuando haya cesado el motivo que la causó o por la expropiación.

El carácter de urgencia de ese interés social impone una necesidad inminente que debe ser satisfecha para cumplir con un fin legítimo, dirigido a obtener un bienestar común, por lo que deben adoptarse medidas rápidas e inaplazables.

Del examen de la motivación del acto acusado, apreciamos que el Estado suscribió el Contrato AL-1-63-10 para la ejecución del Proyecto Diseño y Construcción para la Rehabilitación y Ensanche de la Carretera Divisa-Chitré, provincia de Herrera, entre otros, por el incremento del parque vehicular que originaba el congestionamiento de las principales vías del país, con el consecuente deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos, de allí, que fue sustentado en el interés social urgente.

Contrato en el cual acordó que la obra debía iniciar y concluir dentro de los novecientos cincuenta días; y además, adquirió la obligación de garantizar las servidumbres, el derecho de vía, los accesos y áreas requeridas para ejecutar la obra.

En lo concerniente a este último aspecto, tal como lo dejamos de manifiesto, en los acercamientos efectuados por el Estado con los propietarios de las fincas afectadas, sobrevinieron circunstancias que no permitieron materializar los traspasos a favor de la

Nación, lo que repercutía en la liberación de las áreas necesarias para el desarrollo del proyecto.

Así las cosas, se advierte que estas eventualidades tendrían incidencia en el contrato pactado, puesto que conllevaría efectuar modificaciones en el plazo acordado para iniciar y cumplir con la entrega del proyecto, lo que tendría repercusiones en el ámbito financiero, debido a los costos adicionales que se generarían, debiendo entonces cambiarse de igual manera, el monto original estipulado, tal como se expuso en el considerando del acto acusado.

Constatamos de lo esbozado que en efecto, los hechos infructuosos devenidos y que impedían al Estado obtener las condiciones óptimas y necesarias para el desarrollo y ejecución del proyecto, tendrían como consecuencias, impactos y efectos en el término y los costos del contrato, por tanto, para evitarlos, se impuso ante la falta apremiante, la adopción de medidas rápidas como la necesidad de ocupación de las propiedades afectadas, puesto que las circunstancias impedían atender, de forma previa, un proceso de expropiación y las correspondientes indemnizaciones.

Para este Pleno, el Ejecutivo sustentó de manera puntual, diáfana y suficiente, los motivos que originaron la ocupación de las propiedades particulares, de conformidad con los requerimientos fijados en la Constitución Política, que permiten su viabilidad, toda vez que permitió conocer las razones de la urgencia sobrevenida, previo agotamiento del procedimiento fijado en la norma suprema y la ley, que no arrojó los resultados satisfactorios entre los propietarios de los bienes inmuebles afectados con la ejecución de la obra vial y el Estado.

Esta situación fáctica, nos remite a lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución Política, que expresa "Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social resultare en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida en la misma ley, cederá el interés privado", precepto superior que se constituye en el principio rector del derecho público, quedando el derecho a la propiedad privada supeditada al mismo.

Por otro lado, observamos, que el decreto ejecutivo acusado, determinó en el ordinal 3, que el Estado formalizará lo que atañe a las indemnizaciones derivadas de la

ocupación, a favor de los propietarios de los inmuebles afectados por la construcción de la obra, a través del instrumento legal correspondiente.

Al respecto se corrobora, que lo decretado observa el mandato dispuesto en el propio artículo 51 de la Constitución Política, que impone al Estado la obligación de indemnizar por los daños y perjuicios causados por la ocupación.

Se dejó de manifiesto entonces, la responsabilidad del Estado de otorgar a los propietarios de los inmuebles afectados, una indemnización, en interés de resarcir y compensar a satisfacción, por la injerencia, limitación o privación de la propiedad; indemnización que deber ser justa y, que además, debió hacerse efectiva en un plazo razonable.

Del análisis que hemos efectuado en esta causa constitucional, no encontramos acreditados los cargos de inconstitucionalidad endilgados a los artículos 47, 48 y 51 del Estatuto Fundamental, así como a ninguna otra norma constitucional, toda vez que el derecho fundamental a la propiedad, salvaguardado por la norma suprema, no es absoluto, de allí, que puede ser restringido solo por razones de utilidad pública e interés social, como en efecto, fue el motivo que sustentó el acto administrativo acusado.

Motivo de utilidad pública para el cual existía una calificación legal previa, para la obra, de ensanche de carreteras, tal como lo dispone la Ley Número 57 de 30 de septiembre de 1946, en su artículo primero.

Nótese que previo al acto demandado, el Ejecutivo cumplió estrictamente, con el procedimiento establecido en la Constitución y la ley, por consiguiente, estimamos que el acto administrativo examinado, no dista del principio de legalidad y se encuentra legitimado en las causas que lo originaron.

Así también, queda claro que el Ejecutivo con la emisión del decreto ejecutivo, no actuó de forma arbitraria ni discrecional, puesto que se puntualizaron, con claridad, las circunstancias que motivaron la adopción de la medida rápida de ocupación de las propiedades afectadas, siendo debidamente explicado y fundamentado; por lo que no solo fue aducido el interés social urgente, sino que se explicó de manera razonada.

El acto analizado contempló igualmente, la indemnización que procede para los propietarios de los inmuebles, por los daños y perjuicios ocasionados.

Luego, de conformidad con el examen efectuado, este Tribunal Constitucional concluye que el Decreto Ejecutivo N°736 de 3 de octubre de 2013 se enmarca en los requisitos, condiciones y presupuestos que permiten la viabilidad de la limitación o privación de la propiedad, de conformidad con lo que establece el artículo 51 de la Constitución Política, motivada en un interés legítimo, como es el beneficio de la colectividad, por consiguiente, lo procedente es declarar que no es inconstitucional.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo que antecede, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL**, el Decreto Ejecutivo N°736 de 3 de octubre de 2013 "Que ordena la ocupación de las fincas por el proyecto Diseño y Construcción para la Rehabilitación y Ensanche de la Carretera Divisa-Chitré, provincia de Herrera, por motivos de interés social urgente".

Notifíquese,


ANGELA RUSSO DE CEDEÑO


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES


OLMEDO ARROCHA OSORIO

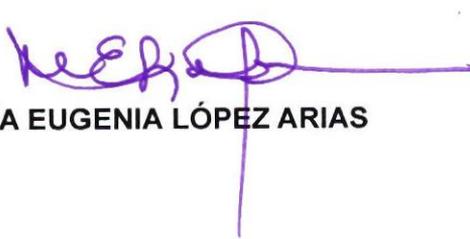

JUAN FRANCISCO CASTILLO CANTO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA


MIRIAM CHENG ROSAS


MARIBEL CORNEJO BATISTA
CON SALVAMENTO DE VOTO


ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO


MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS


YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 13 días del mes de Noviembre
de 20 24 a las 8:45 de la mañana

Notifico al Procurador de la Resolución anterior.


Firma del Notificado

Procurador de la Administración

COPIA DE LA RESOLUCIÓN ANTERIOR

[Faint handwritten notes and signatures]

70

ENTRADA N°101181-2023 (FONDO)
MAGISTRADA ÁNGELA RUSSO DE CEDEÑO

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LOS LICENCIADOS ANDRÉS CHANIS PINZÓN Y MIGUEL RÍOS MENDOZA CONTRA EL DECRETO EJECUTIVO N°736 DE 3 DE OCTUBRE DE 2013 QUE ORDENA LA OCUPACIÓN DE LAS FINCAS AFECTADAS POR EL PROYECTO "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN PARA LA REHABILITACIÓN Y ENSANCHE DE LA CARRETERA DIVISA-CHITRÉ, PROVINCIA DE HERRERA, POR MOTIVOS DE INTERES SOCIAL URGENTE".

SALVAMENTO DE VOTO

MAGISTRADA MARIBEL CORNEJO BATISTA

Con el debido respeto, debo manifestar que no comparto la decisión que se adopta consistente en declarar que NO ES INCONSTITUCIONAL el Decreto Ejecutivo N°736 de 3 de octubre de 2013 que ordenó la ocupación, por razones de interés social urgente, de las fincas afectadas por el proyecto "Diseño y Construcción para la Rehabilitación y Ensanche de la Carretera Divisa-Chitré, provincia de Herrera".

Mi desacuerdo se basa en que si bien la sentencia parece identificar la problemática constitucional, no resuelve la misma y, en cambio, acude a una argumentación más bien justificativa que gravita en torno al concepto de "interés social" genéricamente considerado bajo la convicción de que la Ley N°57 de 1946 desarrolla el artículo 51 de la Carta Magna¹.

Los cargos de infracción que el demandante presenta al Pleno, son:

1. Se viola el artículo 47 de la Carta Magna porque aplicando criterios propios de la expropiación ordinaria con fines de utilidad pública, se ordenó ocupar fincas privadas para la ejecución de una obra que, materialmente, supone su expropiación.
2. Se viola el artículo 48 de la Constitución Política porque cada motivo justificativo de la orden de ocupación extraordinaria que concreta el Decreto Ejecutivo N°736 de 3 de octubre de 2013 guarda estricta correspondencia con las situaciones que dan lugar a la expropiación ordinaria, pero en lugar de aplicar este mecanismo

¹ La Gaceta Oficial N°10,112 de 1 de octubre de 1946 documenta que la Ley 57 de 30 de septiembre de 1946 se intitula "Por la cual se desarrolla el artículo 46 de la Constitución Nacional", mismo que llevaba por texto que "Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa.", algo que es apenas diferente de lo que establece el segundo párrafo del artículo 48 de la Constitución Política vigente: "Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización".

que regula el artículo 48, se acudió a una orden de **ocupación extraordinaria** que encubre una expropiación definitiva.

3. Se viola el artículo 51 porque contempla la ocupación y expropiación extraordinarias, pero la construcción de la Carretera Divisa-Chitré por cuya virtud se dictó el acto demandado, no califica como supuesto de guerra, grave perturbación del orden público o interés social urgente para decretar la ocupación extraordinaria de 19 fincas.

El problema constitucional queda debidamente delimitado en el segundo párrafo de la página 14 de la resolución según el cual:

“...el eje medular de este análisis, es el interés social urgente, siendo la causa que permite, según el artículo 51 de la Carta Fundamental, ordenar la ocupación de las propiedades afectadas por la ejecución del proyecto y posteriormente, hacer efectiva las indemnizaciones correspondientes, ya sea por los daños y perjuicios originados cuando haya cesado el motivo que la causó o por la expropiación.

El carácter de urgencia de ese interés impone una necesidad inminente que debe ser satisfecha para cumplir con un fin legítimo, dirigido a obtener un bienestar común, por lo que deben adoptarse medidas rápidas e inaplazables”.

Lo anterior induce a efectuarse varias interrogantes:

1. Qué es lo que realmente ordena el acto con vista en su propósito consistente en construir una vía de uso público permanente. ¿Es ocupar o expropiar?
2. Es constitucionalmente legítimo que se ordene la ocupación (que es temporal por naturaleza) con fines expropiatorios permanentes?
3. Puede un motivo como la construcción de calles y vías de utilidad pública que está expresamente definido para la expropiación ordinaria ser, a la vez, idóneo para la ocupación o expropiación extraordinarias? En qué casos?
4. Era genuinamente urgente en el año 2013, al mismo nivel que tendría una guerra o grave perturbación del orden público, la construcción de una carretera que se planificó antes de 2010 y se contrató en ese año, o es una “urgencia aparente” derivada de la falta de ejecución oportuna de los procedimientos y juicios concernientes a la expropiación ordinaria?

Tras efectuarme estas preguntas y corroborar que la Ley 57 de 1946 desarrolla el artículo 48 de la Carta Magna relativo a la expropiación ordinaria y no el 51², llego a la conclusión de que el propio texto del Decreto Ejecutivo demandado ofrece los insumos necesarios para declararlo inconstitucional, puesto que se vincula a la ejecución de un contrato para la construcción de una vía pública celebrado en el año 2010, es decir, tres años antes, y refiere la necesidad de “traspasar” (léase expropiar) y no solo ocupar, fincas de propiedad privada respecto a las cuales se interrumpieron los procedimientos de expropiación ordinaria en el año 2011³.

Es decir, se acudió a la expropiación extraordinaria, denominándola ocupación extraordinaria, como si esta fuera una alternativa cuando no se desea pasar por el juicio especial al que alude el artículo 48 de la Carta Magna para la expropiación ordinaria, cuestiones que, en el plano legal, aparecen reguladas de forma minuciosa en el Título XVI del Libro II del Código Judicial, pero sobre las que no se hace mención alguna en la sentencia.

El análisis teleológico del artículo 51 de la Constitución Política me lleva a concluir que, para que la construcción de una carretera tenga el grado de “interés social **urgente**” equiparable a una guerra o a una grave perturbación del orden público, debe surgir como necesidad imperiosa e impostergable de situaciones límite como desastres naturales severos o sucesos imprevisibles de consecuencias equivalentes que amenacen gravemente otros derechos fundamentales como la libertad de circulación o la salud de las personas.

De otro modo, la expropiación para la construcción de una carretera es, por definición conceptual de la Ley N°57 de 1946 que desarrolla el artículo 48 de la Constitución Política, “de interés social común”, que para ser constitucionalmente legítima, debe transitar las fases propias de la expropiación ordinaria que, garantizando primero la satisfacción del justo precio de la propiedad privada, pasa luego a declarar su

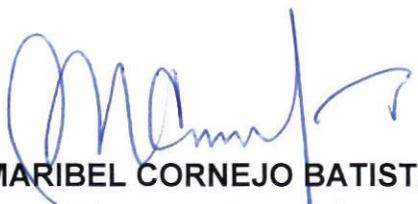
² Cuya ultraactividad o posible insubsistencia no se cuestiona el Pleno pese a que desarrolla un artículo de la Carta Magna de 1946 que fue subrogado por uno equivalente, pero más amplio en la de 1972.

³ Concretamente y de conformidad con el artículo 3 de la Ley N°57 de 1946, los acercamientos para llegar a un convenio sobre el precio de traspaso.

expropiación u ocupación para que cumpla una determinada función social en los términos del inciso primero del mencionado artículo 48 de la Carta Magna.

Por lo anterior, considero que el desenlace de esta causa ha debido ser la declaratoria de INCONSTITUCIONALIDAD del Decreto Ejecutivo N°736 de 3 de octubre de 2013, pero como tal determinación no fue compartida por la mayoría de cuantos integran esta Máxima Corporación de Justicia, **SALVO MI VOTO**.

Fecha *ut supra*.



MARIBEL CORNEJO BATISTA



YANIXSA Y. YUEN C.
SECRETARIA GENERAL