

EL JUSTIPRECIO EN LA EXPROPIACION FORZOSA EN PANAMA.

Gino Osellame R.

Docente

INTRODUCCIÓN

Para poder tener claro, en qué consiste la institución jurídica de la expropiación, es importante tener claro primeramente, qué es la **propiedad privada**, y cómo recoge este concepto las normas constitucionales, y en general el derecho objetivo.

En este hilo de pensamiento, la **propiedad** debe entenderse como aquella relación inmaterial, es decir, creada por derecho entre una persona natural o jurídica, y una cosa, sea inmueble, mueble o semoviente, siendo pues esta relación la que permite usar y disfrutar con plenitud de la cosa que se trate.

Por su parte, la **propiedad privada** no es más que el derecho particular o proindiviso, correspondiente a una o varias personas respectivamente, pero excluyente del aprovechamiento colectivo. Este concepto que elevado al podio de las garantías fundamentales de los individuos, lo recoge nuestra **Constitución Política de la República de Panamá**, en su **artículo 47**, al establecer que «Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a ley por personas jurídicas o naturales». De forma análoga la **Constitución de la República de Colombia**, en su **artículo 58**, también concibe la propiedad privada como una garantía fundamental, tal como la reconoce la **Constitución del Reino de España**, en su artículo **33.1**, garantizando el derecho a la propiedad y a la herencia.

Es pues este derecho fundamental, el que garantiza no sólo el libre y legal apoderamiento de cosas, por parte de los particulares, sino que tiene como objetivo configurar el tipo de economía que regirá en la nación panameña, es decir, una economía liberal.

1. CONCEPTO DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

1.1. DEFINICIÓN

La excepción al principio fundamental, según nuestra propia carta magna (artículo 48), lo constituye la denominada **expropiación**, cuya justificación escinde su génesis en dos conceptos, expuestos, más no definidos en la norma constitucional, pero que implica por un lado el de la utilidad pública, y por otro el del interés social. Conceptos que se reafirman en las constituciones ya citadas de **Colombia y España**, correspondientemente: La primera que en el **artículo 58** establece que por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio. A su vez, la segunda de forma sucinta en el **artículo 33.3**, aclara sin utilizar la palabra expropiación que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

A propósito de lo anterior, el tratadista argentino, Guillermo Borda manifiesta que «La expropiación consiste en la apropiación de un bien por el Estado, por razones de utilidad pública, mediante el pago de una justa indemnización»⁽¹⁾.

La norma substantiva contenida en el Código Civil de la República de Panamá, que pretende regular las relaciones entre los particulares, y sus correspondientes acciones, deja entrever la rigurosidad del respeto a la propiedad, advirtiendo de forma extendida lo siguiente:

Artículo 338: Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización.

El concepto anterior, y las excerptas legales citadas, determinan la relación existente, entre el despojo mediante coacción de una cosa a una persona, es decir, de manera forzosa, y la reparación económica justa por el cercenamiento del derecho de la propiedad del afectado. La Sala Primera de lo Civil de la

1. BORDA, Guillermo A.: “Manual de Derechos Reales”. Buenos Aires-Argentina. Editorial Perrot. Primera Edición. Pág. 221.

Corte Suprema de Justicia, a propósito de lo anterior manifestó que: “Por otro lado, si nos concentramos en la definición de la palabra «Expropiación» o «Expropiación Forzosa», observamos que esta encierra un acto de apoderamiento de la propiedad ajena por parte del Estado a cambio de una indemnización, pero que involucra la pérdida de bienes, lo que lógicamente denota un acto contrario a la voluntad que origina desacuerdo o controversia, pues de no existir este desacuerdo, ya sea en cuanto al apoderamiento o adquisición forzosa de la cosa o en cuanto al monto de la indemnización, no podría surgir la expropiación”⁽²⁾.

El ilustre jurista Guillermo Cabanellas, coincidentemente, completa estos conceptos, advirtiendo los efectos para cada sujeto en esta relación jurídica, definiendo la expropiación como el «apoderamiento de la propiedad ajena que el Estado u otra corporación o entidad pública lleva a cabo por motivos de utilidad general y abonando justa y previa indemnización. Desde el punto de vista del propietario, la pérdida o privación inexcusable de todos o parte de sus bienes, por requerirlo el bien público, y a cambio de una compensación en dinero»⁽³⁾.

Entendemos entonces que esta excepción constitucional al derecho de la propiedad privada, se suscita entre dos sujetos uno activo llamado por los tratadistas el expropiante, que puede ser el Estado, los gobiernos locales o cualquier autoridad determinada por Ley, y como sujeto pasivo, el expropiado, que puede ser tanto una persona jurídica como una persona natural. El beneficiario al final de toda esta operación jurídica, es la sociedad en general, o sectores de la sociedad, ubicados en un espacio geográfico determinado.

1.2. TIPOS

Nuestra carta magna reconoce dos formas de expropiación: la común u ordinaria que se dispone por razones de utilidad pública e interés social y que requiere definición legal, sentencia judicial e indemnización previa (**artículo 48**). El ilustrísimo Jorge Fábrega P., en su obra de forzosa lectura para letrados de nuestra nación, denominada **Procesos Civiles**, advierte sobre este tipo de expropiación que “en este caso, es

2. Proceso de Expropiación propuesto por el Estado contra Willie Chen Chu Chen, en grado de Apelación interpuesta por Pycsa Panama, S. A. contra la Resolución del 28 de octubre de 2004, proferida por el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá. Magistrado Ponente: Jose A. Troyano. Del 12 de enero de 2007.

3. CABANELLAS, Guillermo: “Diccionario de Derecho Usual”. Tomo II. (E-M). Madrid - España. Editorial Santillana. Quinta Edición. Pág. 153.

un Juez el que debe decretar la expropiación, fijar el monto de la suma que recibirá el expropiado con indemnización la cual deberá pagar el Estado antes de que se haga la transferencia del bien⁽⁴⁾.

De forma seguida continua dictando, nuestra norma fundamental que también existe una expropiación irregular, de urgencia o extraordinaria, y que solo procede en caso de guerra, grave perturbación del orden público o interés social urgente que exigen medidas rápidas y es dispuesta por el Órgano Ejecutivo con indemnización posterior (artículo 51). Supone pues, en este caso que “el Ejecutivo puede ocupar inmediatamente el bien expropiado sin siquiera haber pagado la indemnización, la cual puede ser pagada con posterioridad al acto de expropiación y ocupación del bien”⁽⁵⁾.

La diferencia básica entre cada una de éstas estriba en la oportunidad de su ejecución y la forma de pago, teniendo que la primera se da “dentro del giro de los negocios del Estado”⁽⁶⁾, y deberá pagarse antes mediante acuerdo, o después de finalizado el proceso judicial de expropiación, mientras que en el segundo caso “es por situaciones extraordinarias que obligan al Estado a tomar un bien de urgencia y más adelante verá como realiza el proceso judicial y la indemnización”⁽⁷⁾.

El elemento en el que confluyen ambos tipos de expropiación, es en la obligación que adquiere el expropiante de pagar una indemnización, a favor del afectado.

1.3. REQUISITOS

Para poder analizar cuáles son los presupuestos que se deben tomar en cuenta, para llevarla a cabo debemos ubicar las normas especiales y las derivadas de éstas.

Dentro de las normas especiales, encontramos Ley 57 de 30 de septiembre de 1946 (por la cual, se desarrolla el artículo 46 de la Constitución Nacional), la Ley 18 de 26 de marzo de 2013 que modifica la Ley 6 de 3 de febrero de 2007 (por la cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la prestación del servicio público de Electricidad), el Decreto Ejecutivo 19 de 30 de abril de 2009 (Por el cual se reglamenta la Ley 20 de 27 de marzo de 2009 (Que establece un procedimiento especial de expropiación

4. FABREGA P., JORGE. Procesos Civiles. Editorial Jurídica Panameña, Primera Edición, pág.685.
5. Idem.
6. <http://www.geolexpanama.com/web/?p=106>
7. Idem.

extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad y dicta otras disposiciones), la Resolución 143 de 7 de mayo de 2013, la Ley 55 de 23 de mayo de 2011 (mediante la cual, se adopta el Código Agrario).

Los requisitos básicos reunidos, en estas normas son los siguientes:

1. La ubicación del territorio o espacio geográfico a despojar.
2. Determinación de los propietarios.
3. Notificación de intención a los propietarios.
4. Fijación del precio, justiprecio o indemnización.
5. Manifestación mediante el instrumento jurídico que se determine para tal fin.
6. Pago.
7. En caso de no concertar un acuerdo entre el expropiante y el expropiado, promover formal demanda, y cumplir entonces con los estadios procesales contenidos en el Código Judicial de la República de Panamá, que como norma derivada está ubicada en el Libro Segundo, Parte II, Título XVI, Capítulo I y II.

2. FINALIDAD

Definitivamente que la expropiación cumple un único fin y es el de lograr el bien común, entendiéndose como tal: “Conjunto de valores, bienes y experiencias que contribuyen a la conservación y al progreso de la comunidad y al bienestar material, moral e intelectual de las personas que viven en ella”⁸). El bien común de forma llana no es más que los conjuntos de objetivos o justificación del debido actuar del Estado, para lograr brindar beneficios a la sociedad en general, o un grupo social determinado, como producto del acuerdo de sus miembros y sus instituciones organizadas para su correcto gobierno.

En Panamá, podemos asegurar que el Estado tal como menciona el preámbulo de nuestra Constitución Nacional, manifiesta de forma símil que el bienestar general es un fin que se logra exclusivamente con el bien hacer, mediante el respeto a las normas e instituciones, creadas para su subsistencia.

8. <http://temasdederecho.wordpress.com/tag/bien-comun/>

Este criterio, se encuentra respaldado por el recorrido histórico-conceptual, que realiza el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dentro de la Acción de Inconstitucionalidad, propuesto en contra del Decreto Ejecutivo No.48 de 24 de mayo de 2006, que a la letra dice: “Por su parte, de los orígenes de la figura expropiatoria y su vinculación en el derecho público se ha ocupado el autor español Alejandro Nieto, cuando señala:»En la secular historia de las relaciones entre el príncipe y los particulares constituyen los-derechos adquiridos la espina dorsal de todas las instituciones que representan un límite al poder del Soberano. En la fragmentación de derechos y facultades que caracteriza la Edad Media, los *jura quaesita* de los súbditos son un campo vedado al Príncipe, al carecer éste de facultades más allá de los límites de sus propios derechos: *Hoheitsrechte*, regalías más o menos amplias, pero siempre perfectamente separadas de los derechos de los súbditos. Cualquier intervención en los derechos adquiridos ajenos es, en principio, ilícita, y de haber tenido lugar, da paso a la indemnización. Por esta razón ha podido afirmarse que la expropiación por causa de utilidad pública (en un sentido amplio, no técnico) es una de las primeras instituciones del Derecho público.” (NIETO, Alejandro, «Evolución Expansiva del Concepto de Expropiación Forzosa», Revista de Administración Pública, Madrid, 1962, Pág. 70).

En la evolución constitucional panameña, y desde el enunciado del texto constitucional de 1941, la noción de la propiedad abandona los criterios individualistas de la Constitución de 1904 y hace de la «función social» un elemento estructural del concepto. Esta integración a la definición de la propiedad privada excede las clásicas restricciones impuestas por la legislación y los reglamentos, y no es ya «el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley» que enuncia el Código Civil en el artículo 337. En consecuencia, la regulación de la propiedad, desde la perspectiva de su función social, implica un derecho y una obligación para su propietario.

Su incorporación en el Texto Básico de 1941 mereció del Doctor José Dolores Moscote el siguiente comentario: «el acogimiento en el estatuto básico del principio de la función social de la propiedad, limitativo del *ius utendi et abutendi* de los romanos, trae, como consecuencia, una profunda transformación de nuestro sistema jurídico, que abarcará particularmente el derecho privado». Al referirse a la obligación social de la propiedad agrega: «La consagración constitucional en Panamá del principio de que la propiedad implica obligaciones sociales es uno de estos resultados obtenido en lucha leal de cátedra y mediante el decisivo esfuerzo de uno cuantos hombres estudiosos e influyentes de la política» (MOSCOTE, José

Dolores, «El Derecho Constitucional Panameño», Edición Conmemorativa, Universidad de Panamá, 1960, Págs. 208 y 209).

Esta reconversión del concepto de propiedad ha llevado al Tribunal Constitucional español a anotar que el instituto expropiatorio deja de ser el límite negativo del derecho absoluto de propiedad, para erigirse como «el instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social» (Sentencia 166/1986). Pero tal prerrogativa del Estado, advierte el Pleno, no es ilimitada, ya que debe ser entendida, en el contexto de un Estado Constitucional, respetuoso de los derechos fundamentales que lo sustentan. Por eso, para GARCÍA DE ENTERRÍA, «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 previamente como merecedores de ese remedio». Para este autor: «la potestad expropiatoria requiere, pues, para su ejercicio una previa *auctoritatis interpositio* de la Ley, que selecciona, entre todos los posibles, los fines que han de ser considerados de utilidad pública o interés social al objeto de poder movilizar en su favor el instrumento de la expropiación.» (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, «Curso de Derecho Administrativo», Tomo II, Octava edición, Civitas, Madrid, 2002, Pág. 237)⁹⁾.

En consecuencia, el bien común o indistintamente bienestar general, como principio aparece dividido en la **Ley 57 de 30 de septiembre de 1946**, en concordancia con el artículo 48 de la Constitución de Política de la República de Panamá, en dos conceptos, a saber utilidad pública e interés 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 cualesquiera clases 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, estaciones, aeropuertos, etc. Y cualesquiera de índole similar que sean necesarias para el servicio público.

9. Acción de Inconstitucionalidad, de fecha 12 de julio de 2010, propuesta por Finch Investments, Inc., contra el Decreto No.48 de 24 de mayo de 2006. Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Magistrado Ponente: Oyden Ortega Durán.

Y en el artículo 2, se define el interés social:

Artículo 2: Se declaran obras de interés social: las escuelas, bibliotecas, casas para obreros, hospitales, casa-cuna, sanatorios, preventorios y toda clase de obra análoga que redunde en beneficio social.

Como se puede apreciar de las excerptas legales citadas, se puede denotar que el catálogo de consideraciones estadales, no agota su propia expresión, sino que como es evidente, finalizan su contenido abriendo la posibilidad de incluir nuevos elementos que dependerían básicamente, de la evolución del concepto de utilidad pública que se tenga en un momento histórico determinado, por lo que se puede llegar a la conclusión de tratarse de un catálogo de *numerus apertus*, que permite la acumulación o inclusión de nuevos valores jurídicos.

En relación a lo anterior, el Estado en la contemporaneidad, tomando en cuenta que nuestra legislación data de 1946, ha tenido que incluir dentro del listado *ut supra* descrito, los siguientes valores que se citan solo como ejemplo, con relación al instrumento jurídico que los fundamenta:

1. La agrupación de zonas y ubicación de grupos sociales vulnerables o asentamientos (Decreto Ejecutivo 19 de 30 de abril de 2009).
2. Recuperación de bienes de razón histórico o de urbanismo (Resolución 143 de 7 de mayo de 2013).
3. Para garantizar la paz y armonía social (Decreto Ejecutivo No.425 de 12 de julio de 2012).

DERECHO COMPARADO: DIFERENCIAS Y SIMILITUDES EN CUANTO A LA DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO ENTRE LA LEGISLACIÓN PANAMEÑA Y LA ESPAÑOLA

El justiprecio constituye la fijación o determinación del monto de la indemnización que el expropiante, debe pagar por la apropiación del bien afectado, al expropiado. Es pues el elemento necesario, para que la expropiación sea salvo excepción jurídica, debidamente ejecutada.

Tanto la Constitución Política de la República de Panamá, como la Constitución española, establecen una relación ineludible entre la expropiación y el reconocimiento de una compensación indemnizatoria.

No obstante, para la determinación de dicho valor, las leyes especiales de cada país, arrojan algunas similitudes y profundas diferencias, por lo que es necesario ordenarlas mediante el presente cuadro comparativo:

Norma panameña analizada	Norma española analizada
Ley 57 de 30 de septiembre de 1946. Código Judicial de Panamá.	Ley de 16 de diciembre de 1954.
<p>SIMILITUDES</p> <p>1. Ambas normas permiten la posibilidad de fijar el precio justo, en base a la mera aceptación del expropiado, frente a la oferta del expropiante, es decir, mediante acuerdo de las partes, inclusive sienta la oferta hecha unilateralmente.</p> <p>2. Las dos legislaciones analizadas, establecen sendos mecanismos, para la fijación del justiprecio (serán ampliado en el siguiente acápite).</p> <p>3. Luego de la determinación del precio por terceros, se ordena el pago inmediato al afectado.</p> <p>4. Para determinar el precio justo, ambas normativas consideran que la tasación tendrá como base, en el caso panameño el valor catastral, desde los dos años anteriores, antes de iniciar la obra, y en el caso español; la tasación se efectuará con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el proceso de justiprecio, entendiéndose entonces, que no se trata de un valor especulativo sino registral o fiscal.</p>	
<p>DIFERENCIAS</p>	
<p>1. La determinación del precio en caso de no exista acuerdo entre las partes involucradas, se toma en el seno de la organización jurisdiccional, siendo competentes los Juzgados de Circuito Ramo Civil, cuya competencia se fija en razón no solo de la materia, sino del lugar donde se encuentra el área afectada. Por ser un proceso judicial caben todos los recursos, propios de los</p>	<p>1. La determinación del justiprecio cuando no es resultado del acuerdo entre las partes, proviene entonces de un intrincado proceso administrativo, que tiene su génesis en la misma entidad de administración pública, y que puede terminar a bajo la consideración del Jurado Provincial de Expropiación, órgano que está compuesto entre otros, por una serie de</p>

procesos judiciales.

2. El Estado de convierte en el sujeto activo del proceso.

3. Dentro del proceso, y para fijar el precio, hay sólo dos etapas para aportar las pruebas instrumentarian, la tasación de la indemnización, ya sea en la presentación de la demanda, o durante la apertura del proceso a pruebas, siendo este cinco días para aportarlas, y hasta veinte para practicarlas.

4. Se permite sumar al precio justo la plusvalía.

5. No hay normas valorativas, para la determinación del precio, más que el de la sana crítica, el valor catastral y la plusvalía. Existía una valoración en el Código Agrario derogado en el 2011.

personaros de distintos entidades públicas.

2. La administración pública, participa mediante la intermediación directa con el afectado, hasta llegar a las manos en caso de ser necesario del Jurado Provincial de Expropiación.

3. Hay varias etapas probatorias dentro del proceso administrativo. Al inicio del proceso, se conceden veinte días para aportar la hoja de valoración, que no es precisamente un elemento probatorio pero que puede estar avalada por la firma de perito. En caso de que el expropiante no acepte, extenderá su propia hoja de aprecio, dándole oportunidad al expropiado, para que presente sus valoraciones y medios de prueba correspondientes, para oponerse a la valoración de la administración.

4. El justiprecio no incluye la plusvalía de las obras que dan lugar a la expropiación.

5. Existe una norma valorativa, para el tipo de bienes inmuebles que se trate, así tenemos solares, edificios y fincas rurales

BIBLIOGRAFIA

- BORDA, Guillermo A.: «Manual de Derechos Reales». Buenos Aires-Argentina. Editorial Perrot. Primera Edición.
- CABANELLAS, Guillermo: «Diccionario de Derecho Usual». Tomo II. (E-M). Madrid - España. Editorial Santillana. Quinta Edición.
- FABREGA P., JORGE. Procesos Civiles. Editorial Jurídica Panameña, Primera Edición.

NORMAS

- Constitución Política de la República de Panamá
- Ley 57 de 30 de septiembre de 1946.
- Ley 18 de 26 de marzo de 2013.
- Ley 6 de 3 de febrero de 2007.
- Ley 20 de 27 de marzo de 2009.

Decreto Ejecutivo 19 de 30 de abril de 2009.
Ley 55 de 23 de mayo de 2011.

FALLOS

Proceso de Expropiación propuesto por el Estado contra Willie Chen Chu Chen, en grado de Apelación interpuesta por Pycsa Panama, S. A. contra la Resolución del 28 de octubre de 2004, proferida por el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá. Magistrado Ponente: Jose A. Troyano. Del 12 de enero de 2007.

Acción de Inconstitucionalidad, de fecha 12 de julio de 2010, propuesta por Finch Investments, Inc., contra el Decreto No.48 de 24 de mayo de 2006. Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Magistrado Ponente: Oyden Ortega Durán.

SITIOS WEB

<http://www.geolexpanama.com/web/?p=106>

<http://temasdederecho.wordpress.com/tag/bien-comun/>

