

ORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
ENTRADA No. 488-92  
(De 18 de enero de 2000)

ENTRADA: 488-92  
MAGISTRADO PONENTE: HUMBERTO A. COLLADO T.  
DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROPUESTA EN SU PROPIO NOMBRE  
POR EL LICDO. DIENER VINDA, CONTRA LA FRASE "SIN OIR AL  
DEMANDADO" CONTENIDA EN EL ARTICULO 1952 DEL CODIGO JUDICIAL.  
REPARTIDO EL 24 DE AGOSTO DE 1992

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE ENERO DE DOS MIL (2000).

VISTOS:

El Licenciado **DIENER VINDA**, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto demanda de inconstitucionalidad contra la frase "sin oir al demandado" contenida en el articulo 1952 del Código Judicial.

El demandante estima que dicha frase viola directamente el contenido de los articulos 32 y 45 de la Constitución Nacional y señala como concepto de la infracción lo siguiente:

" El articulo 1952 del Código Judicial, al regular el procedimiento del proceso de expropiación por razones de urgencia, y disponer que el Juez sin oir al demandado, resolverá sobre la expropiación, vulnera el derecho de defensa y el debido proceso consagrado en el articulo 32 de la Constitución Nacional y por tanto, se viola directamente este precepto constitucional.

La frase 'sin oir al demandado' del articulo 1952 del Código Judicial, viola directamente el articulo 45 de la

Constitución Nacional porque esta norma dispone que 'puede hacer expropiación mediante juicio especial e indemnización', y la misma presupone la existencia de un proceso formal conforme lo regula el capítulo primero del título XVI del mismo código y en ninguna parte de este precepto se dispone que por razones de urgencia no debe oírse al demandado dentro del proceso de expropiación. De haber sido otra la intención o el espíritu de esta norma constitucional, así lo hubiesen consignado los constituyentes.

La existencia de la mencionada frase dentro del artículo 1952 del Código Judicial excede el marco constitucional del artículo 45 en perjuicio del derecho de defensa del propietario o demandado en un proceso de expropiación."

Corrido el traslado al señor Procurador General de la Nación, éste opinó que le asiste la razón al demandante en cuanto a la inconstitucionalidad de la frase acusada, pero indicó que las normas que resultaban viciadas eran los artículos 32 y 47 constitucional, no así el artículo 45 ibidem señalado por el actor. La parte medular de la Vista expresa lo siguiente:

"Ha ocurrido, pues en el asunto que nos ocupa, la violación del artículo 32 constitucional, porque la frase impugnada produce el desconocimiento de una de las garantías fundamentales que tienen todos los individuos frente a un proceso, de ser oídos y de oponerse a las pretensiones que existan en su contra, en este caso, participar en la determinación del valor del bien expropiado. Observamos, sin necesidad de otras explicaciones la violación de tal postulado por la frase: 'sin oír al demandado' contenida en el artículo 1952 del Código Judicial.

El recurrente cita como violado en artículo 45 de la Constitución, al respecto, estimamos que este precepto no es pertinente al objeto o pretensión de inconstitucionalidad planteado, pues el mismo se refiere a la expropiación

ordinaria y la disposición 1952 del código de procedimiento pertenece al capítulo que regula la expropiación en casos de urgencia en el referido Código Judicial.

... En el segundo caso (expropiación extraordinaria), la indemnización es siempre posterior al cese de las causas que motivaron dicho acto expropiatorio y la expropiación ocasionada por los motivos de necesidad extrema mencionados en la norma constitucional respectiva; es ordenada por el Órgano Ejecutivo. De manera que impedir la participación del demandado en la determinación del valor del bien expropiado, viola el principio del debido proceso legal porque cuando se inicia el proceso el bien ha sido ya materialmente tomado en posesión y obviamente han desaparecido las causas de apremio que motivaron dicho acto expropiatorio. Así que no vemos justificación alguna para que el proceso sea sumario o excepcional y se impida participar al demandado violándose, así una de las garantías del debido proceso, la cual debe cumplirse en todos los juicios.

... Es clara también la infracción del artículo 47 constitucional, ya que éste prescribe taxativamente que: "el Ejecutivo puede decretar la expropiación u ocupación de la propiedad privada". De modo que si nos ajustamos al sentido de la frase: "el Juez resolverá, dentro de los dos días siguientes, sobre la expropiación, sin oír al demandado;" resulta patente la inconstitucionalidad de la pretensión planteada porque sólo el Ejecutivo puede decretar la expropiación, correspondiéndole al juez, únicamente, fijar la indemnización.

... En síntesis la expropiación ordinaria debe ser definida por el legislador, es decir, promulgada en ley y debe ser decidida por sentencia judicial con indemnización previa a su ejecución. La expropiación de emergencia o extraordinaria la decreta el Ejecutivo y solamente la indemnización es dictada por el juez y es, lógicamente, posterior. Por ello, no encontramos razonable que se impida participar al demandado en la determinación de la indemnización, pues han desaparecido las causas que

apremiaron a la administración a decretarla.

... Una exégesis literal del párrafo que contiene la frase sometida al control de constitucionalidad conduciría a pensar que el juez decidirá sobre la expropiación extraordinaria, excepcional o de emergencia en sí misma y, si decide concederla, determinará la indemnización que corresponda.

Tal interpretación es errónea. Consideramos que el legislador incurrió en una falla al momento de crear la norma, pues de la redacción indicada no se percibe lo que conforme a la Constitución debe entenderse: que el juez lo único que puede decidir es sobre el justiprecio del bien expropiado o que fue ocupado.

... Como corolario de lo expuesto, este despacho estima que la Honorable Corte Suprema de Justicia declare inconstitucional la frase: "sin oír al demandado" contenida en el artículo 1952 del Código Judicial por ser violatoria de los artículos 32 y 47 de la Constitución e interprete dicha norma, a su vez, con el parámetro respectivo de la Constitución, es decir, el propio artículo 47 de dicha excerta fundamental."(los paréntesis son nuestros)

Cumplidos todos los trámites procesales inherentes al presente recurso de inconstitucionalidad se encuentra el negocio pendiente de decisión para lo cual se adelantan las siguientes consideraciones.

La presente demanda de inconstitucionalidad se propone, como se ha visto, contra la frase "sin oír al demandado" contenida en el artículo 1952 del Código Judicial, que es del tenor siguiente:

"Artículo 1952.

Inmediatamente que el representante de la respectiva entidad estatal reciba la orden de promover el proceso juzgo con

los documentos correspondientes, procederá a proponer la acción.

Si el Juez considerare que faltan algunas pruebas, las exigirá inmediatamente, señalándolas con toda claridad. Si la documentación le pareciera completa, procederá al avalúo correspondiente.

Completadas las pruebas y hecho el avalúo, el Juez resolverá, dentro de los dos días siguientes, sobre la expropiación, **sin oír al demandado**; y si la concede, fijará la indemnización."(lo resaltado es nuestro)

Afirma el demandante que la norma transcrita vulnera el principio del debido proceso contenido del artículo 32 de la Constitución Política porque la posibilidad de que el Juez determine el monto de la indemnización sin la participación del titular del bien expropiado infringe el contradictorio del proceso judicial, impidiendo la oposición y el derecho de defensa del demandado quien deberá acogerse al arbitrio del juzgador. Igualmente sostiene que se vulnera el artículo 45 constitucional pues al no tener el propietario del bien ocupado o expropiado la posibilidad de ser escuchado, no se desarrolla el proceso forma que exige esa norma.

En cuanto a la infracción de esta última disposición constitucional -artículo 45- la Corte coincide con la opinión del Jefe del Ministerio Público en cuanto a que la norma contentiva de la frase acusada de inconstitucional -artículo 1952 del Código Judicial- y todas las contenidas en el Capítulo II del Título XVI del Libro II de dicha exhorta legal se refieren a la denominada expropiación extraordinaria que se realiza "en caso de guerra, de grave perturbación del orden público o de interés social urgente, que exigan medidas rápidas..." contemplada a nivel constitucional en el artículo

47, y no a la llamada expropiación ordinaria que presupone un proceso judicial e indemnización previos, desarrollada en el Capítulo I, Titulo XVI, Libro II del Código Judicial y en el artículo 45 constitucional.

La distinción entre ambas instituciones ya fue aclarada por esta Corporación en fallo de 31 de agosto de 1994:

"Tal como lo ha expresado el Pleno de esta Corporación en fallos anteriores ... la expropiación, que es la figura mediante la cual el Estado se hace dueño de un bien perteneciente a un particular, con el objeto de destinarlo a la satisfacción de un interés público o social, puede ser de carácter ordinaria o extraordinaria. La expropiación es ordinaria cuando una ley declara los motivos de utilidad pública o de interés social que el bien que va a ser expropiado debe satisfacer. En este caso, es un Juez el que debe decretar la expropiación, fijar el monto de la suma que recibirá el expropiado como indemnización la cual deberá pagar el Estado antes de que se haga la transferencia del bien. Por otro lado, la expropiación extraordinaria la decreta el Ejecutivo en casos de guerra, de grave perturbación del orden público o de interés social urgente. En estos casos, 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."

El artículo 32 de la Constitución Nacional que consagra el principio del debido proceso, ha sido interpretado por la doctrina nacional como: "una institución instrumental en virtud de la cual **debe asegurarse a las partes en todo proceso** -legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas- **oportunidad razonable de ser oídas** por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente

siguiente:

"Artículo 47. En caso de guerra, de grave perturbación del orden público o de interés social urgente, que exijan medidas rápidas, **el Ejecutivo puede decretar la expropiación u ocupación de la propiedad privada.**

Cuando fuese factible la devolución del objeto ocupado, la ocupación sólo será por el tiempo que duren las circunstancias que la hubieren causado.

El Estado es siempre responsable por toda expropiación que así lleve a cabo el Ejecutivo y por los daños y perjuicios causados por la ocupación, y pagará su valor cuando haya cesado el motivo determinante de la expropiación u ocupación." (lo resaltado es nuestro)

Como hemos señalado en líneas anteriores, nuestra Carta Magna reconoce dos formas de expropiación: la común u ordinaria que se dispone por razones de utilidad pública e interés social y requiere definición legal, sentencia judicial e indemnización previa (art. 45); y la irregular, de urgencia o extraordinaria, que 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 (art.47).

El artículo 47 reconoce también la fórmula de la **ocupación de urgencia** y al respecto indica que "cuando fuese factible la devolución del objeto ocupado" el Ejecutivo la decretará y ésta durará solamente "el tiempo que duren las circunstancias que la hubieren causado". Respecto al concepto de ocupación, el doctor CESAR QUINTERO nos dice: "La ocupación -en derecho público- es el acto por el cual el Estado aprehende o toma un bien de otra persona, pero sin ánimo de adquirirlo. Es decir, sin intención de privar al

e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos." (HOYOS, Arturo. El Debido Proceso, Editorial Temis, S.A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, pág.54) (lo resaltado es nuestro).

Asimismo, en cuanto al derecho de defensa que constituye el centro de la mencionada garantía constitucional, el doctor Hoyos señala que "...si se viola alguno de dichos elementos de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de defender efectivamente sus derechos (ya sea por violación del derecho a ser oido; por falta de la debida notificación, ausencia de bilateralidad, o contradicción del derecho a aportar pruebas; de la posibilidad de hacer uso de medios de impugnación contra resoluciones judiciales; falta total de motivación de estas; tramitación de procesos no regulados por ley... ante el tribunal competente, la sanción correspondiente será la nulidad constitucional." (Ibidem, págs.89-90).

Ahora bien, el artículo 1952 del Código Judicial establece, al igual que el resto del articulado del Capítulo II, Título XVI, Parte II del Libro II de dicha exhorta legal titulado "Expropiación en casos de Urgencia", el procedimiento a seguir en tales casos conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la Constitución Nacional.

El mencionado artículo constitucional es del tenor

dueño de su dominio o propiedad sobre el bien ocupado. Por tanto, la ocupación es, en principio, temporal." (QUINTERO, César. Derecho Constitucional, Tomo I, Panamá, 1967, pág.209)

En ambos casos -expropiación de urgencia y ocupación de urgencia- el Estado es responsable de los daños y perjuicios y deberá pagar su valor "cuando haya cesado el motivo determinante de la expropiación y ocupación":

De la disposición constitucional examinada -artículo 45- se desprende que, en el supuesto de la expropiación común u ordinaria, la posesión material del bien por parte del Ejecutivo no se verifica sino después de cumplirse con un trámite que incluye la aprobación de una Ley que ordena la expropiación y la dictación judicial de la sentencia que determina el monto de la indemnización (artículos 1937 a 1950 del Código Judicial en concordancia con el artículo 45 de la Constitución Política). En este caso, el Juez no decide sobre la procedencia o improcedencia de la medida expropiatoria ni entra a considerar si existe un motivo de utilidad pública o interés social para adoptarla, simplemente fija el monto de la indemnización y no autoriza la ocupación material hasta tanto no se haya verificado el pago.

En el caso de la expropiación de urgencia o extraordinaria, como la propia palabra lo dice, la medida es adoptada urgente y unilateralmente por el Ejecutivo quien ocupa el bien de inmediato, invocando para ello motivos de guerra, grave perturbación del orden público o interés social urgente; sólo después de que ha cesado el motivo determinante de la expropiación, procede a indemnizar al titular del bien por los daños y perjuicios causados, en base al monto que

determine el juez competente. Para ello debe cumplir con el trámite previsto en los artículos 1951 a 1955 del Código Judicial, es decir, promover el proceso ante el Juez competente, quien ordenará las pruebas que falten, procederá al avalúo del bien y luego resolverá -conforme al artículo 1952- "dentro de los dos días siguientes, sobre la expropiación, sin oír al demandado". Es en éste último punto donde el proceso previsto en el Capítulo II del Título XVI, Parte II del Libro II del Código Judicial vulnera la Constitución.

El artículo 47 de nuestra Carta Fundamental señala claramente que es el Ejecutivo quien, **con carácter de urgencia**, decreta la expropiación del bien en caso de guerra, grave perturbación del orden público e interés social urgente y sólo después que hayan cesado dichos motivos, es decir, **cuando haya desaparecido la urgencia**, se hará responsable por los daños y perjuicios así causados. Esto significa que, cuando el Estado promueve ante el Juez el proceso, **la urgencia ha desaparecido** y no hay razón para que éste resuelva "dentro de los dos días siguientes" y mucho menos "sobre la expropiación," **que ya se ha decretado y verificado por el Ejecutivo**. Peor aún, decide "sin oír al demandado", negándole así la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y violándose el contradictorio sin razón alguna.

Ante las consideraciones planteadas, resulta evidente la infracción por parte de la frase "sin oír al demandado" del artículo 32 de la Carta Fundamental, pues además de violar el derecho de defensa del particular titular del bien expropiado, priva al Juez de un elemento de juicio valioso para establecer

el monto de la indemnización a conceder, ya que las apreciaciones del propietario, quien conoce bien las características del bien, permiten tener un concepto más claro de sus atributos y por tanto, de los beneficios que brinde o siga brindando al Estado.

Igualmente infringido resulta el artículo 47 constitucional, pues la frase impugnada -así como el resto del artículo 1952 del Código Judicial- parte del supuesto de que el Juez es quien decreta urgentemente la expropiación y por ello debe decidir en el término perentorio de dos días y "sin oír al demandado". Nada más alejado del espíritu de la disposición constitucional, pues el Juez sólo debe decidir - una vez desaparecidas las razones que dieron lugar a decretar la expropiación por parte del Ejecutivo- sobre el monto de la indemnización que éste debe pagar y podría hacerlo utilizando el mismo procedimiento establecido para la expropiación ordinaria o común, es decir, dando participación efectiva al demandado, pues la urgencia ha desaparecido una vez que se ha superado la circunstancia que dio motivo a la expropiación.

Por las anteriores consideraciones, el Pleno concluye que la frase "sin oír al demandado" contenida en el artículo 1952 del Código Judicial es violatoria de los artículos 32 y 47 de la Constitución Nacional.

En mérito de lo expuesto, la **Corte Suprema, PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la frase "sin oír al demandado" contenida en el artículo 1952 del Código Judicial.

Notifíquese y Publique en la Gaceta Oficial.

MGDO. HUMBERTO A. COLLADO T.

MGDA. MIRTZA A. FRANCESCHI  
DE AGUILERA

MGDO. ARTURO HOYOS

MGDO. CESAR PEREIRA BURGOS

MGDO. ELIGIO A. SALAS

MGDO. JOSE A. TROYANO

MGDO. ADAN ARNULFO ARJONA

MGDA. GRACIELA J. DIXON

MGDO. ROGELIO A. FABREGA

DR. CARLOS H. CUESTAS G.  
SECRETARIO GENERAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

## AVISOS

**CONTRATO DE  
COMPRAS Y VENTA**  
Entre los suscritos a  
saber: **SHONG WEI  
QIU CHUNG**, varón  
nacionalizado, mayor  
de edad, con cedula  
de identidad personal  
número N-18-999  
residente en la Calle  
Manuel Celestino  
Gonzalez, de la  
ciudad de Santiago, y  
quien se denominara  
**EL VENDEDOR** por  
una parte y **ERIC  
ALBERTO LEON  
GONZALEZ**, varón  
panameño, mayor de  
edad, con cedula de

identidad personal  
número 9-165-812,  
residente en la  
Barnada San Martin,  
Corregimiento de  
Canto del Llano  
Distrito de Santiago  
quien de ahora en  
 adelante se  
denominara **EL  
COMPRADOR** por la  
 otra parte, luego de  
 cumplida la promesa  
 de Compra-venta,  
 hemos celebrado el  
 presente contrato de  
 Compra-venta bajo  
 los siguientes  
 términos:

**PRIMERO:** Declara el

**VENDEDOR** que el  
COMPRADOR ha  
cumplido con lo  
 pactado en anterior  
 promesa de Compra-  
 Venta.

**SEGUNDO:** Declara  
EL VENDEDOR, ser  
 dueño del **MINI  
SUPER VENI**,  
 amparado con el  
 Registro Comercial N°  
 0533 Tipo 'B' con un  
 capital de B15.000.00

la cual se encuentra

ubicada en la Barnada

San Martin de la

ciudad de Santiago.

Corregimiento de

Canto del Llano

**TERCERO:** Declara el  
VENDEDOR que  
cede y traspasa a  
 título de venta real  
 efectiva, al  
 COMPRADOR, el  
 Registro Comercial N°  
 0533, por la suma de  
 B. 15.000.00 (Quince  
 Mil Balboas).

**CUARTO:** Declara el  
VENDEDOR que es  
 obligación del  
 COMPRADOR,  
 tramitar el traspaso  
 cancelación y demás  
 trámites que haya que  
 hacer en las oficinas  
 públicas para el  
 Registro Comercial

inscrita a su nombre,  
 esto queda a entera  
 responsabilidad del  
 COMPRADOR.

**QUINTO:** Declara el  
 VENDEDOR y  
 aceptar haber recibido  
 este de manos del  
 COMPRADOR, la  
 suma de B. 15.000.00  
 (Quince mil balboas)  
 en moneda de curso  
 legal.

**SEXTO:** Las partes  
 contratantes  
 manifiestan estar de  
 acuerdo con las  
 cláusulas del presente  
 documento, y que  
 cada una de ellas se