

Panamá, 23 de enero de 2015  
C-01-15

Señor  
José Donderis  
Director General del  
Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)  
E. S. D.

Señor Director General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota SINAPROC-DG-63, en la que consulta a esta Procuraduría si el Sistema Nacional de Protección Civil puede ordenar el desalojo de personas que ocupan inmuebles imposibles de habitar y que ponen en riesgo la vida humana, así como la remoción de materiales que representen un peligro para la comunidad y la demolición de estructuras peligrosas, y en ese sentido, solicitar a las autoridades competentes y agentes de policía que se ejecuten las mismas.

Para dar respuesta a la consulta que ocupa nuestra atención, en primer lugar, es preciso señalar que a nivel doctrinal el concepto “desalojo”, lo define el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas como “el desahucio de un inquilino o arrendatario por falta de pago, expiración del término, alteración del destino de la cosa arrendada, expropiación forzosa, necesidad de ocupar la finca el propietario **u otra de las causas legales o convencionales que autoricen a desalojar o expulsar al arrendatario rústico o urbano.**”

En nuestra legislación, la figura del desalojo ocurre cuando alguien ocupa una casa o local con el consentimiento de su dueño, pero posteriormente éste reclama su propiedad porque ya no desea la ocupación, según se desprende del Código Administrativo en sus artículos 1097 y 1098 del Libro Tercero denominado “Policía”, y adicionalmente en los artículos 1721 al 1745 siguientes, sobre procedimiento en materia de controversia civil de policía y en que las autoridades de policía (Corregidores y Alcaldes) tienen la competencia privativa sobre la materia.

Por otra parte, según los artículos 859 y 1335 del mismo Código, corresponde a las Municipalidades la responsabilidad de atender todo lo concerniente a la construcción, reparación y ornato de las vías públicas urbanas, las calles, plazas, paseos y avenidas,

comprendiéndose además las calzadas, puentes y viaductos adyacentes; y agrega el artículo 1335 que **“la libertad, comodidad y seguridad del tránsito y el aseo de las vías públicas es de la competencia de la Policía”**. De tal manera que, toda actividad que incida sobre dichas áreas, por quedar incluidas dentro del concepto “Policía Material”, son atribuidas a las autoridades municipales.

En segundo lugar, los artículos 1, 3 y 6 de la Ley No. 98 de 4 de octubre de 1973, que regula el procedimiento para condenar o rehabilitar casas en áreas urbanas, establece que **corresponde al Ministerio de Vivienda “ordenar la rehabilitación o demolición de las edificaciones destinadas a viviendas en áreas urbanas que por su mal estado, condiciones higiénicas y deterioro constituyan grave peligro para la seguridad y salud de los inquilinos”**; y en caso de ordenarse la demolición se procederá a la reubicación de las familias afectadas y la demolición.

Aclarados estos puntos, es preciso indicar que de acuerdo con los artículos 1 y 3 de la Ley No. 7 de 11 de febrero de 2005, que organiza el Sistema Nacional de Protección Civil, dicha entidad es un organismo humanitario encargado de **planificar, investigar, dirigir, supervisar y organizar las políticas y acciones dirigidas a determinar la peligrosidad que pueden causar los desastres naturales y antropogénicas, así como ejecutar las medidas, disposiciones y órdenes, tendientes a evitar, anular o disminuir sus efectos**. Además, conforme a los artículos 7, 11, 12 y 13 de la misma excerpta legal, esa institución está facultada para **coordinar la implementación de las políticas y acciones de prevención de riesgos, impartir directrices, dirigir los planes de protección, advertir y solicitar** la adopción de medidas tendientes a prevenir o atender una situación de emergencia o desastre; esto **en armónica colaboración con las entidades privadas, organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas o del Estado**. No obstante, su normativa no le atribuye competencias para ordenar desalojos, remoción de materiales o demolición de estructuras.

Precisamente por ser el organismo rector en materia de prevención y atención de riesgos, el Sistema Nacional de Protección Civil, tiene la facultad para gestionar y requerir de aquellas instituciones del Estado competentes, la adopción de las medidas que se necesiten para prevenir o atender situaciones de emergencias o desastres provocados por la naturaleza o el hombre que pongan en peligro la vida humana, así como la reubicación de las familias, y en ese sentido, corresponde a dicho organismo hacer del conocimiento, requerir e intimar a la institución del Estado correspondiente (Ministerio de Vivienda, Autoridades Municipales, etc.) la adopción y ejecución de las medidas pertinentes.

Conforme a los argumentos antes expresados y, atendiendo al principio de estricta legalidad que rige a todo servidor público, según el cual sólo se puede hacer aquello que la ley permite, este Despacho es de opinión que el Sistema Nacional de Protección Civil no tiene competencia para ordenar desalojos, remoción de materiales y demolición de edificaciones.

Finalmente, me permito recordarle que de acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 2000, las consultas que sean formuladas ante esta Procuraduría, deben estar acompañadas de la opinión legal de la entidad consultante.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/au