

Panamá, 7 de octubre de 2004.

Señor

José Luis González

Corregidor de la Corregiduría de Chitré
Chitré, Provincia de Herrera

E. S. D.

Señor Corregidor:

En cumplimiento de nuestras funciones como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su nota N°.264 de 1 de octubre de 2004, a través de la cual tuvo a bien remitir a esta Procuraduría copia del expediente contentivo dentro del proceso de lanzamiento por intruso que se gestiona en su despacho, entre la señora **MIRIAM CONTE DE DE LEON vs ANDRÉS AVELINO DURÁN**. Concretamente usted solicita orientación, para determinar si en esa instancia del proceso es factible realizar resolución de lanzamiento por intruso; de igual forma, usted desea saber sobre la notificación de dicha resolución una vez se dicte, cómo realizarla, ya que el representante judicial del demandado tiene sus oficinas en la ciudad capital y se les ha hecho casi imposible notificarlo por medio del correo de Chitré hacia Panamá.

A fojas 47, 48 y 49 del expediente contentivo que nos remitió a este despacho, se encuentra una actuación del Juzgado Primero del Circuito Judicial de Herrera y en el, se hace mención a una de las partes que está involucrada dentro del presente proceso de lanzamiento por intruso, el señor **ANDRÉS AVELINO DURÁN SALAZAR**.

La actuación civil de ese despacho judicial se pronunció respecto al fondo de la controversia, donde el señor Durán Salazar es parte y, accedió a la reclamación del actor condenando en forma abstracta al demandado (**ANDRÉS AVELINO DURÁN SALAZAR**); no obstante esta medida fue recurrida en apelación y el Tribunal Superior del Cuarto Distrito Judicial confirmó la sentencia.

En atención a su solicitud de orientación sobre el fondo del proceso, debemos señalar lo siguiente:

1. La Ley N°.38 de 31 de julio del 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", promulgada en Gaceta Oficial N°.24,109 de 2 de agosto del 2000, establece en su artículo 6, que la función que tiene la Procuraduría de la Administración es la de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto".

Esta función debe cumplirse en el ámbito que dicha disposición delimita.

En la consulta que se plantea, no se trata de una interpretación legal propiamente, sino de un proceso de lanzamiento por intruso que, a parte de ser de orden de policía administrativa, existen elementos suficientes que involucran a las partes en otras esferas que no son las administrativas, tomando en consideración que este es un proceso ya instaurado ante el Juez Civil de Circuito de Herrera, por lo que este despacho, es de la opinión que nuestro criterio legal, podría en un momento determinado entrar en conflicto con la jurisdicción civil, la cual ya se ha pronunciado al respecto y dictado una sentencia.

Por lo anterior, lamentamos no poder entrar a resolver sus cuestionamientos de fondo, por las razones jurídicas antes anotadas. No obstante, con el ánimo de orientarle jurídicamente le expresaremos las siguientes consideraciones:

Controversias Civiles de Policía:

Para resolver las controversias o pleitos de policía en la comunidad el ciudadano y la ciudadanía también pueden utilizar las Corregidurías y las Alcaldías, porque los corregidores y los alcaldes son autoridades administrativas de policía que pueden decidir sobre las mismas.¹

¹ Manual del Ciudadano y de la Ciudadanía para el acceso a la Justicia Administrativa. Alianza Ciudadana Pro Justicia y Procuraduría de la Administración.

Entre las controversias civiles de policía que se presentan con mayor frecuencia en las corregidurías y las alcaldías, podemos mencionar la siguiente:

- Las que se producen cuando se quiere lograr la desocupación de un bien inmueble (como es el caso que nos ocupa).

Tal y como se indica el Manual anteriormente citado, se dan con frecuencia dos situaciones: el desalojo y el lanzamiento por intruso.

1. El desalojo ocurre cuando alguien ocupa una casa o local con el consentimiento de su dueño, pero después el propietario reclama su propiedad porque ya no desea la ocupación. Suele ocurrir con familiares y amigos.
2. El lanzamiento por intruso se da cuando una persona ocupa una casa o local, pero lo hace sin autorización o consentimiento del dueño o el administrador.

Por lo tanto, la diferencia entre ambas figuras está en que en la primera (DESALOJO) existe la autorización o consentimiento del propietario del inmueble ocupado y en la otra no (LANZAMIENTO POR INTRUSO).

Pasos que se deben seguir:

- Presentarse ante el Corregidor o el Alcalde y entregar por escrito su reclamación con dos copias. En una copia se pone el sello de recibido de la corregiduría o la alcaldía y se le entrega a la parte que presentó el escrito (demandante), y la otra copia se le proporciona a la otra parte (demandado).
- Uno de los pasos más importantes dentro de este proceso es el que recae en la figura del demandado, el cual debe acudir a la hora y fecha indicada en la notificación, y ya en la corregiduría o alcaldía tiene derecho a que se le entregue copia de demanda y acceso a las pruebas del demandante.
- Otro aspecto de importancia lo constituye el hecho dentro de los pasos a seguir, que le demandado tiene tres (3) días hábiles o laborales para presentarse y contestar la demanda, y también puede presentar con su escrito cualquier prueba que considere pertinente.

Según consta a foja 55 del expediente remitido, la Corregidora de Policía del Corregimiento de Bella Vista, le comunicó a su despacho que la parte demanda (su Representante Legal), fue debidamente notificado el 9 de septiembre de 2004 a las 10:00 de la mañana, sobre la citación que su despacho le había cursado en dos ocasiones, el 10 de agosto de 2004 y la última de 3 de septiembre de 2004.

Siendo que, la defensa en este proceso se le notificó el 9 de septiembre de 2004, éste debió presentarse en un término no mayor de tres (3) días y hacer valer los recursos de ley que le correspondían, de lo contrario, su actuación sería extemporánea.

Si el demandado o su representante, a pesar de haber firmado la notificación hecha por la señora Corregidora de Bella Vista, no acudieron a la Corregiduría, en este caso el Corregidor debió decidir en ausencia del demandado, dentro de los tres (3) días, tomando en cuenta las pruebas aportadas por el demandante.

Por lo anterior, este despacho es de la opinión que usted como Corregidor de Policía, debe dictar en el menor tiempo posible, la Resolución que dicta la orden de lanzamiento por intruso y, quien se considere afectado por el acto emitido por la autoridad competente, podrá hacer uso de los recursos de ley que estime a bien interponer

A continuación, reproduciremos algunas jurisprudencias de nuestro más alto tribunal de justicia, que sobre Lanzamiento por Intruso ha dicho en sentencias de 23 de mayo de 1991, 1 de octubre de 1993 y 30 de septiembre de 1994, cuyos textos son del tenor siguiente:

• **Sentencia de 23 de mayo de 1991**

"Se observa que la resolución impugnada por vía de amparo se refiere a una controversia civil de Policía, que se rige por el procedimiento establecido en las disposiciones que comprenden los artículos 1721 al 1730 del Código Administrativo, inclusive, regulaba bajo el epígrafe "CONTRIVERSIAS CIVILES DE POLICÍA EN GENERAL", aun cuando la norma jurídica que dio

origen a la controversia corresponda al artículo 1399 del Código Judicial.

...

El Pleno por su parte también comparte el aludido criterio, toda vez que, estando pendiente un juicio de prescripción adquisitiva de dominio sobre una finca entablado por el supuesto intruso, lo lógico sería esperar el desenlace del mismo y evitar de esta manera posible perjuicios ante fallos contradictorios.

No hay que perder de vista que así como el propietario de una cosa tiene derecho a que la misma sea respetada, el poseedor, a tenor de lo establecido por el artículo 432 del Código Civil, también tiene derecho a que su posesión se respete. Por ende ante el conflicto de posiciones encontradas la única solución viable es la de esperar el resultado del juicio en vía ordinaria...

...

Proceder al lanzamiento de una persona por intrusa por vía administrativa, cuando ésta ha propuesto con anterioridad un juicio de prescripción adquisitiva de dominio en la vía civil sobre el inmueble que precisamente se alega ocupa como intruso, teniendo conocimiento de este hecho la parte que promueve el lanzamiento, podría ser utilizado para sorprender la buena fe de las autoridades administrativas. Por ende lo mesurado es de proceder acorde lo hizo el Gobernador de Chiriquí al abstenerse de ordenar Lanzamiento y esperar el resultado del juicio, puesto que podría darse el caso de que el tribunal que conoce el juicio de prescripción adquisitiva de dominio declare al supuesto intruso como

propietario del inmueble que ocupa al considerar probado el derecho que alega.”

- **Sentencia de 1 de octubre de 1993**

“Al cotejar el texto constitucional con las resoluciones emanadas de las autoridades del subsistema de justicia administrativa acusadas, se advierte que ente el proceso de lanzamiento por intruso tramitado por la vía del presupuesto de la inexistencia de un contrato de arrendamiento, fue excepcionada por la parte demandada en el contradictorio por los derechos de prescripción adquisitiva adjuntando pruebas testimoniales y constancia de residencia en el lugar otorgada por la Junta Comunal, excepción ésta que obligaba a la Corregiduría a llevar y enderezar el caso por el camino correcto, ante la justicia ordinaria civil. Al omitir el procedimiento legal que corresponde a los juicios posesorios, no cabe duda, a juicio de la Corte, que se infringe la garantía del debido proceso y conjuntamente el de la competencia de la autoridad que asumió la decisión de un asunto, ignorando así los derechos posesorios de la demandada mantenidos durante más de treinta años, las mejoras incorporadas y hasta una vivienda producto del esfuerzo y trabajo de la poseedora del bien inmueble. El Lanzamiento por Intruso es viable en los supuestos del artículo 1399 del Código Judicial, pero no puede extenderse como el mecanismo legal de saneamiento de una propiedad en la que existen sembradíos, construcciones y mejoras producto de derechos reales, logrados por una posesión pacífica e ininterrumpida de

más de treinta años, que constituyen el título explicativo de la posesión a que se refiere esta norma. Como se puede apreciar este no es el caso de los intrusos o invasores de inmuebles ajenos". (Destacado de la Procuraduría).

- **Sentencia de 30 de septiembre de 1994**

"Conviene aclarar, asimismo, que el Proceso de prescripción adquisitiva de dominio promovida por el ahora demandante (Luis Antonio Chavarría) y otros ciudadanos más, no tiene incidencia alguna en el aspecto de la competencia, porque la fecha en que se emitieron las dos resoluciones acusadas es anterior a la fecha en que fue promovido dicho proceso, tal como se lee en la certificación autenticada que reposa a foja 11 y 12 del expediente. Además, por un lado, no consta probado ningún hecho que sirva de fundamento al derecho de posesión alegado por el demandante que pudiera indicar a ese Tribunal Constitucional que la autoridad de policía debió abstenerse de emitir su decisión y declinar el conocimiento del caso a los funcionarios de jurisdicción civil ordinaria (Juez de Circuito).

...

En cuanto al procedimiento a seguir, en estos casos, se ha afirmado, con fundamento en la parte final del artículo 1399 in comento (que hace referencia a la ejecución inmediata del lanzamiento cuando 'el ocupante o los ocupantes no exhibieren títulos explicativos de su ocupación'.) que la petición de lanzamiento por intruso conlleva a una 'acción de fuerza' por parte de la autoridad administrativa de policía y no al

nacimiento de un procedimiento administrativo motivado por una controversia civil de policía en el que las partes tengan oportunidades para una efectiva defensa, procedimiento reglamentado en el Título V, Capítulo II y Título VI del Libro III del Código Administrativo. Tal planteamiento, en nuestro concepto, no se compadece con el sentido y alcance que en nuestro derecho reviste la garantía del debido proceso. Al presentar una petición de lanzamiento por intruso, el demandante debe probar su calidad de propietario y la calidad de intruso de quien ocupa el inmueble, entonces, parece obvio que debe darse la oportunidad a la parte demandada para justificar su ocupación, mediante un procedimiento administrativo, en el que ambas partes puedan ser escuchadas y aportar pruebas y, particularmente, en el cual la autoridad de policía tenga la oportunidad de valorar los hechos y las pruebas aportadas a efecto de que produzca una decisión ajustada a derecho.

Una interpretación restrictiva del artículo 1399 comentado, haciendo absolutamente abstracción de muchas otras disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico, podría conducir sin duda a la toma de decisiones arbitrarias si no se le permite a quienes resulten demandados las garantías necesarias para su adecuada defensa.

...

Es así como el Pleno de esta Corporación de Justicia ha manifestado en ocasiones anteriores, que siendo el lanzamiento por intruso una controversia civil de policía 'se rige por el procedimiento

establecido en las disposiciones que comprenden los artículos 1721 al 1745 del Código Administrativo, inclusive, regulado bajo el epígrafe CONTROVERSIAS CIVILES DE POLICÍA EN GENERAL, aun cuando la norma jurídica que dio origen a la controversia corresponda al artículo 1399 del Código Judicial”.

Al cotejar las Sentencias citadas hemos podido extraer lo siguiente:

1. Cuál debe ser el procedimiento a seguirse en los casos de lanzamiento por intruso;
2. De qué manera los hechos de posesión y la pendencia de juicios de prescripción adquisitiva de dominio, operan como títulos de oposición a las solicitudes de lanzamiento.
3. Que el Proceso de Prescripción Adquisitiva de Dominio no tiene incidencia alguna en el aspecto de la competencia, cuando por ejemplo en la fecha que se emitieron las resoluciones de lanzamiento por intruso acusadas, sean anteriores a la fecha en que fue promovido dicho proceso de prescripción. (Ver: Sentencia 30 septiembre de 1994).

Sobre el procedimiento a seguirse, la Corte ha reiterado que en todos los casos de lanzamiento por intruso que las autoridades de policía deben sujetarse a los trámites previstos en los artículos 1721 al 1745 del Código Administrativo, Controversias Civiles de Policía en General, pues en su concepto la posición de que la petición de lanzamiento conlleva una acción de fuerza” por parte de la autoridad de policía y no el nacimiento de un procedimiento administrativo motivado por una controversia civil, no se compadece con el sentido y alcance que en nuestro derecho tiene la garantía del debido proceso.

Por otra parte, la Corte ha establecido que de probarse por parte del ocupante hechos de posesión, la autoridad de policía debe abstenerse de emitir su decisión y declinar el conocimiento del caso a los funcionarios de la jurisdicción civil ordinaria. Como regla general, las autoridades de policía no deben acceder a solicitudes de lanzamiento cuando el ocupante demuestra una posesión (a través de hechos

positivos que sólo ejercería un propietario como son el arrendamiento, las plantaciones o sementeras y otros similares), de más de 15 años.

Además, ha señalado la Corte que de hallarse pendiente juicio de prescripción adquisitiva de dominio en la vía civil sobre el inmueble que se alega como ocupado por un intruso, la autoridad de policía debe abstenerse de ordenar lanzamiento y esperar el resultado del mismo, puesto que podría darse el caso de que el tribunal que conoce el juicio de prescripción declare al supuesto intruso como propietario. (Cf. Consulta N°.C-197 de 21 de julio de 1997.)

En síntesis, este despacho, lamenta no poder absolver en debida forma su solicitud de consulta, por las razones jurídicas antes indicadas, no obstante, espera que los lineamientos acotados por la jurisprudencia contribuyan a esclarecer sus interrogantes, me suscribo de Usted, con respeto y consideración.

Para mayor ilustración adjuntamos copia autenticada de la Circular N°.002/99 sobre Lanzamiento por Intruso emitida por este despacho el día 28 de junio de 1999.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs