



UNIVERSIDAD DE PANAMA
VICERRECTORIA DE INVESTIGACION Y POSTGRADO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

PROGRAMA DE MAESTRIA EN DERECHO
CON ESPECIALIZACION EN DERECHO PROCESAL

EL LANZAMIENTO POR INTRUSO: CONTROVERSIA CIVIL O
ACCION DE FUERZA DE EJECUCION INMEDIATA

ROBERTO ANTONIO TEJEIRA

TESIS PRESENTADA COMO UNO DE LOS
REQUISITOS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO CON ESPECIALIZACION
EN DERECHO PROCESAL.

Panamá, República de Panamá
1999

DIGITALIZADO
DEPTO. DE COMPUTO
SIBIUP



**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO**

**ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN**

DERECHO CON ESPECIALIZACION EN DERECHO PROCESAL

Título del trabajo de tesis "El Lanzamiento por Intruso: Controversia Civil o
Acción de Fuerza de Ejecución Inmediata".

Nombre del estudiante Roberto A. Tejeira Cédula: 8-237-2034

Miembros del Jurado:

Calificaciones que otorgan:

- a Dr. Simeón González (Asesor)
- b Dr. Luis A. Palacios
- c Dr. Julio Lombardo

A
A
A
A

Nota final promedio

Observaciones generales del jurado

El trabajo de graduación es una excelente investigación sobre una
institución jurídica nacional, como lo es el trámite procesal en el caso de
la ocupación ilegal. El Licenciado Tejeira contribuye con su estudio a la
ampliación de la bibliografía jurídica nacional y con el presente trabajo
opta y obtiene el grado de Maestro en Derecho con Especialización en Derecho

Procesal.
Firma de los miembros del jurado

a [Firma]

c [Firma]

b [Firma]

[Firma]

Firma del coordinador del programa

Firma del representante de la
Vicerrectoría de Inv. y Postgrado

Firma del estudiante

Firma del decano

796

INDICE GENERAL

SECCION PRIMERA: RESUMEN.....	1
SECCION SEGUNDA: INTRODUCCIÓN.....	2
SECCIÓN TERCERA: REVISION DE LA LITERATURA O FUNDAMENTACION TEORICA.....	3
CAPITULO PRIMERO: “EL DERECHO DE PROPIEDAD.”.....	11
I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	11
A.) Epoca Primitiva.....	11
1.) El Salvajismo.....	12
2.) La Barbarie.....	13
B.) La Civilización.....	14
1.) La Propiedad Familiar entre los Romanos.....	15
2.) La Propiedad Familiar entre los Germanos.....	16
C.) Edad Media.....	19
D.) Epoca Contemporánea.....	20
1.) Corriente Colectivista o Concepción Socialista.....	20
2.) Corriente Capitalista.....	22
II. FUNDAMENTOS DE LA PROPIEDAD.....	24
A.) Teorías que fundamentan el Derecho de Propiedad en un Hecho Individual.....	25
1.) Teoría de la Ocupación.....	25
2.) Teoría del Trabajo.....	26
B.) Teorías que Fundamentan el Derecho de Propiedad en un Hecho Colectivo.....	27
1.) Teoría del Contrato Social.....	27
2.) Teoría de la Ley.....	28
C.) Teorías que fundamentan el Derecho de Propiedad en un Aspecto Sociológico y Económico.....	29
D.) Teoría de la Función Social de la Propiedad.....	30
III. CONCEPTO DE PROPIEDAD.....	31
IV. CARACTERES CLASICOS DEL DERECHO DE PROPIEDAD.....	33

17 NOV 1999

Obs. del autor

320104-v

A.) Es un Derecho Absoluto.....	33
B.) Es un Derecho Exclusivo.....	34
C.) Es un Derecho Perpetuo.....	35
V. ATRIBUTOS DEL DERECHO DE PROPIEDAD.....	36
A.) El “ius utendi” o derecho de uso.....	36
B.) El “ius fruendi” o derecho de goce o disfrute	36
C.) El “ ius abutendi” o derecho de disposición.....	37
VI. CLASIFICACION DE LA PROPIEDAD.....	38
A.) Según la extensión en que conserve atributos y facultades que le son inherentes.....	38
1.) Propiedad Plena y Nuda Propiedad.....	38
a.) Propiedad Plena.....	38
b.) Nuda propiedad.....	38
2.) Propiedad Perfecta o Absoluta y Propiedad Imperfecta o Temporal.....	39
a.) Propiedad Perfecta o Absoluta.....	39
b.) Propiedad Imperfecta o Temporal.....	39
B.) Según el Objeto.....	39
C.) Según el Sujeto.....	40
VII. PERDIDA O EXTINCION DE LA PROPIEDAD.....	40
A.) La destrucción o consumo del bien.....	40
B.) La Enajenación del bien.....	41
C.) La Expropiación.....	41
D.) El Abandono.....	41

CAPITULO SEGUNDO: “LA PROPIEDAD PRIVADA

EN LA LEGISLACION PANAMEÑA.”.....	43
I. EN LA CONSTITUCION POLITICA.....	43
II. EN EL CÓDIGO ADMINISTRATIVO.....	46
III. EN EL CÓDIGO AGRARIO.....	48
IV. EN EL CÓDIGO PENAL.....	51

CAPITULO TERCERO: LA FIGURA DEL INTRUSO

EN EL DERECHO COMPARADO Y EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURIDICO.”.....	54
I. DEFINICIÓN DE INTRUSO.....	54

II.	EL “INTRUSO” EN EL DERECHO COMPARADO.....	55
	A. En La Legislación Colombiana.....	55
III.	EL INTRUSO EN LA LEGISLACIÓN PANAMEÑA.....	59
	A.) Diferencia del Intruso con otras Figuras.....	61
	1.) Usurpador.....	61
	2.) Precarista.....	62
	B.) Procedimiento.....	63
	1.) Según el Código Judicial.....	64
	a.) Artículo 1726a del Código Judicial de 1917.....	64
	b.) Artículo 1399 del Código Judicial de 1984.....	65
	b.1.) Su Constitucionalidad.....	65
	b.2.) Legitimación Activa.....	70
	b.2.1.) Personas Legitimadas para actuar.....	70
	i.) El dueño o propietario.....	70
	ii.) El apoderado del dueño del inmueble.....	72
	iii.) El administrador que haya designado el propietario del Inmueble.....	72
	b.2.2) Personas no Legitimadas para actuar.....	73
	i.) Los Poseedores y Tenedores.....	73
	ii.) Los Usufructuarios, Usuarios y los que tengan Derecho de Habitación.....	79
	iii.) Los adjudicatarios.....	79
	b.3. Legitimación Pasiva.....	80
	b.3.1.) Ocupación Ilegal Originaria.....	80
	b.3.2) Ocupación Ilegal Sobreviniente.....	80
	b.4.) Títulos Explicativos de la Ocupación.....	84
	b.4.1.) Contrato de Arrendamiento.....	88
	b.4.2.) Recibos de Pago de Alquiler.....	95
	b.4.3.) Certificaciones del Registro del Estado Civil.....	100
	b.4.4.) Contrato de Promesa de Compra Venta.....	104
	b.4.5.) Copias Autenticadas de Sentencias o Certificación de Presentación de Demanda ante la Jurisdicción Ordinaria Civil.....	105
	b.4.6.) Autorizaciones o Consentimientos.....	112
	i. Por parte del Propietario o quien lo represente como su Administrador o Apoderado.....	112

i.i.) Consentimiento Expreso.....	112
i.ii.) Consentimiento Tácito.....	114
ii.) Por parte del Ministerio de Vivienda.....	114
iii.) Por parte de los Tribunales de Justicia.....	115
iv.) Por Disposición Testamentaria.....	116
v.) Por parte de las Juntas Comunales.....	116
2.) Según el Código Administrativo.....	121
3.) Según la Procuraduría de la Administración.....	124
4.) Según la Jurisprudencia.....	131
a.) Acción de Fuerza de Ejecución Inmediata.....	131
b.) Controversia Civil de Policía.....	136
5.) Según nuestro Criterio.....	150
C.) Recursos.....	154
1.) Acción de Fuerza de Ejecución Inmediata.....	154
2.) Controversia Civil de Policía.....	156
D.) Ejecución.....	159
1.) Cuando se haya promovido acción de Amparo de Garantías Constitucionales.....	159
2.) Durante la última quincena del mes de diciembre y la primera del mes de enero.....	160
3.) En caso de trabajador en huelga.....	161
4.) A solicitud de la Dirección de Reforma Agraria.....	162

SECCION CUARTA. ASPECTOS METODOLOGICOS.....167

SECCION QUINTA. RESULTADOS Y DISCUSION..... 171

I. CORREGIDORES DE POLICÍA DEL DISTRITO DE PANAMA....	171
A. En Materia de Procedimiento.....	171
B. En Materia de Títulos Explicativos de la Ocupación.....	172
C. Distinción entre el Proceso de Desalojo y el Proceso de Lanzamiento por intruso.....	172
II. ABOGADOS LITIGANTES.....	173
A. E En Materia de Procedimiento.....	173
B. En Materia de Títulos Explicativos de la Ocupación.....	174
C. Distinción entre el Proceso de Desalojo y el Proceso de Lanzamiento por Intruso.....	174

SECCION SEXTA. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	175
CONCLUSIONES.....	175
RECOMENDACIONES.....	179
BIBLIOGRAFIA	

DEDICATORIA

*A la memoria de MARCELA HOMSANY ABADY,
buena amiga y excelente compañera.*

*A la memoria de mi abuela CELSA MARTINEZ, fuente
de mi inspiración y apoyo en mis momentos más difíciles.*

*A mis familiares, amigos y compañeros de la maestría.
En especial, a la Licenciada ELISA CHANDECK SIERRA por
la ayuda desinteresada que en todo momento me brindó.*

AGRADECIMIENTO

A todos los profesores de la Maestría en Derecho con Especialización en Derecho Procesal, por haber sacrificado su valioso tiempo y habernos transmitido sus conocimientos.

*Al profesor: **Dr. SIMEON GONZALEZ**, por su gentileza al aceptar ser mi asesor de tesis y brindarme la orientación necesaria para culminar esta investigación*

SECCION PRIMERA: RESUMEN

Con este estudio, de tipo investigativo, se realiza un análisis crítico, desde el punto de vista eminentemente jurídico – procesal, a la figura del intruso y al procedimiento que debe observarse para lograr la efectiva e inmediata desocupación de un bien inmueble, ilegítimamente ocupado.

En tal sentido, se hace un análisis comparativo de la figura del intruso con otras que, por regla general, son asimiladas como sinónimos (perturbador, invasor, usurpadores); se establecen cuales son los títulos que verdaderamente sirven para explicar la ocupación, aplicando incluso la analogía y las reglas de hermenéutica legal. A su vez, se aclara que títulos no pueden ser invocados como justificativos y explicativos de la ocupación.

Por último, realizamos un estudio de los pronunciamientos de nuestros tribunales de justicia, en lo que respecta al trámite a seguir; distinguiéndose la tesis que privó en un principio, en donde se consideraba al lanzamiento por intruso como una acción de fuerza de ejecución inmediata, de aquella que se implantó a partir del denominado “fallo Guabito,” el cual cambió diametralmente dicho trámite, al considerarse que tal proceso debía sujetarse a las normas de procedimiento previstas en el Código Administrativo para ventilar las “Controversias Civiles de Policía”.

FIRST SECTION. SUMMARY

With this investigative type of study, a critical analysis was done, from an eminently judicial - procedural point of view, as to the form of the intrusion and the procedure that ought to be observed to gain the effective and immediate disoccupation of the real estate illegally occupied.

In that sense, a comparative analysis was done of the actual form of intrusion with others which, as a general rule, can be seen as synonymous (disturber, intruder, usurper); to establish which are the titles that truly serve to explain the occupation, including applying analogies and the rules of legal hermeneutics. In turn, we have clarified the titles that cannot be invoked for justifying and explaining the occupation.

Finally, we have carried out a study of the opinions of our courts of justice, regarding the formalities to be followed, clearly laying out the proposition that was denied from the beginning, when one was considering the launch of an intrusion as a forceful gesture to immediately execute what started from the indicated "Guabito ruling" which diametrically changed said formalities, considering that said process ought to be subject to the procedural guidelines set out in the Administrative Code for clearing up Civil Controversies of the Police.

SECCION SEGUNDA. INTRODUCCION

Crear un procedimiento único y uniforme para ventilar las demandas de lanzamiento por intruso no ha sido una tarea fácil, toda vez que no se ha legislado debidamente sobre la materia, pese a que es un problema que a diario se presenta en las distintas Corregidurías de nuestro Distrito.

Sólo se cuenta con una disposición contenida en el Código Judicial, la cual no determina cual es el procedimiento a seguir, ni cuales son los títulos que justifican la ocupación.

La falta de procedimiento nos ha obligado a aplicar el que se encuentra previsto en los artículos 1721 y s.s. del Código Administrativo para ventilar las Controversias Civiles de Policía, tomando como presupuesto la competencia para conocer de dichos negocios (Corregidurías de Policía) y la naturaleza de dichas causas (Civil).

Ciertamente que nuestra Carta Magna garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley, tanto por personas jurídicas como naturales (artículo 43 de la Constitución Política). No obstante, la misma debe cumplir una función social y sólo por motivos de utilidad pública o de interés social, definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización. (artículo 45 de la Constitución Política).

También es cierto que, de conformidad con el artículo 962 del Código Administrativo, la policía debe prestar protección a las propiedades, del mismo modo que a las personas; e impedirá que ellas sean atacadas, violadas o arrebatadas a sus legítimos dueños o poseedores por vía de hecho.

Si nos ceñimos al estricto sentido literal del artículo 1399 del Código Judicial, observamos que en el mismo sólo se protege el derecho de propiedad; más no el de los poseedores, usufructuarios, tenedores etc.

En lo que respecta a los títulos explicativos de la ocupación, hay que tener presente que con la entrada en vigencia de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, todos los contratos de arrendamientos debían ser formalizados por escrito en formatos suministrados por la Dirección General de Arrendamiento.

En tal sentido, hay que analizar si deben aplicarse por analogía tales disposiciones cuando el ocupante no exhiba los títulos que legalmente pueden justificar la ocupación (Contrato de Arrendamiento).

El presente estudio va dirigido a determinar de manera inequívoca cuándo una persona detenta la condición de “Intruso” y cuál es el procedimiento a seguir para lograr que desocupe el bien.

En tal sentido, surgen las siguientes preguntas, las cuales son objeto de investigación y análisis:

1. **Cuándo una persona puede ser calificada como intruso, de conformidad con el artículo 1399 del Código Judicial.**
2. **Cuáles son los títulos que el demandado puede hacer valer para explicar su ocupación.**
3. **Pueden aplicarse, por analogía, los derechos y garantías que consagra la Ley de Vivienda a favor de los arrendatarios.**
4. **Procede o no la subrogación de derechos a favor de los parientes del arrendatario.**
5. **Quiénes se encuentran legitimados para ejercer la acción (demandar).**
6. **Qué valor tienen las autorizaciones que las juntas comunales conceden para ocupar bienes de terceros (casas condenadas)**
7. **Cómo se debe proceder cuándo se invoquen como títulos justificativos: contratos de promesa de compra venta, demandas de prescripción adquisitivamente de dominio, formalización de contratos, actas de remate de un bien hipotecado, entre otras.**
8. **Qué papel juega el consentimiento verbal o tácito para probar la existencia de un contrato previo.**
9. **Cuál es el procedimiento a seguir para lograr la desocupación del bien: El que consagran los artículos 1713 y s.s. del Código Administrativo o el que dispone el 1399 del Código Judicial.**

10. Cuándo se debe interponer una demanda de desalojo, desahucio o lanzamiento por mora, en vez de una de lanzamiento por intruso.
11. Cuándo haya mediado consentimiento previo, procede la interposición de un proceso de “desalojo” en vez de “Lanzamiento por Intruso”.
12. En qué supuestos estamos en presencia de una conducta delictiva que requiere ser denunciada ante las autoridades del Ministerio Público.
13. Qué recursos y acciones proceden en contra de la resolución que ordena la desocupación del bien, atendiendo el tipo de acción
14. Procede el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa ante la respectiva Gobernación.
15. En que supuestos se deben suspender la ejecución del lanzamiento por intruso y cuales son las medidas que se deben tomar a favor del ocupante al momento de su ejecución.

Con este estudio lo que se pretende es recoger todos los criterios doctrinales, la legislación nacional y extranjera existente, y los comentarios que nuestros tribunales de justicia han vertido en materia de lanzamiento por intruso, a efecto de unificarlos y crear un procedimiento “único”, que evite que sigamos incurriendo en contradicciones.

No es posible que con una sola norma (artículo 1399 del Código Judicial) se pretenda regular una figura que ha sido objeto de un sinnúmero de debates y contradicciones. Se requiere determinar cuáles son los documentos que constituyen títulos explicativos de la ocupación y cuáles carecen de tal condición; toda vez que, en múltiples ocasiones las juntas comunales y autoridades de vivienda conceden autorizaciones sin valor legal alguno, las cuales son invocadas para justificar la ocupación. Se trata de un problema jurídico, que en la mayoría de los casos, se le pretende dar un trato eminentemente social.

No debemos olvidar que nuestra Carta Magna protege la propiedad privada y que las Autoridades de Policía están constituídas para proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos; así como, para evitar las vías de hecho.

De igual forma, se requiere distinguir el lanzamiento por intruso de otras medidas que también tienen por objeto la desocupación de un bien. En tal sentido, debe aclararse si el mismo debe sujetarse a las normas previstas en el Código Administrativo para tramitar las controversias civiles; o si se trata de una acción de fuerza de ejecución inmediata.

Resulta conveniente aclarar todas las dudas y vacíos que durante décadas se han presentado, dado que nuestros tribunales no han mantenido un criterio uniforme.

Hoy día, a la figura del lanzamiento por intruso se le está dando un trato eminentemente social, dejando a un lado el aspecto jurídico. Ello no es lo procedente puesto que lo que se pretende proteger es la propiedad privada y no el derecho a vivienda.

Las autoridades de policía están llamadas a hacer cumplir la Ley y no ha solucionar problemas sociales. Son las autoridades del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y del Ministerio de Vivienda, quienes deben solucionar tal problema, sin generar nuevos conflictos jurídicos.

Cada día son más las personas que se dedican a invadir lotes y a ocupar viviendas desocupadas o condenadas. Lo cierto es que, los propietarios y administradores de tales inmuebles claman porque se ponga un alto a dicha práctica y porque el Gobierno asuma su rol en materia de seguridad y protección social.

Como quiera que la desocupación no se realiza de manera expedita, por regla general, los propietarios de inmuebles son sometidos a un proceso largo y tedioso, que en la mayoría de los casos, les genera una serie de gastos y perjuicios.

En nuestro medio, para la mayoría de los juristas el lanzamiento por intruso debe ser concebido como una medida de fuerza de ejecución inmediata y no debe tramitarse conforme al procedimiento previsto para las controversias civiles de policía.

En consecuencia, el presente estudio tiene por finalidad:

1. Distinguir el “Intruso”, del perturbador, usurpador, invasor y el mero ocupante.
2. Determinar cuándo la ocupación ilegal deja de tener connotaciones civiles y se convierte en una falta o en un delito.
3. Establecer claramente cuales son los documentos a los cuales se les puede atribuir el calificativo de “títulos explicativos de la ocupación”.
4. Aclarar cuales son los derechos y garantías que la legislación de vivienda consagra a favor del arrendatario, que pueden ser invocados analógicamente en el proceso de Lanzamiento por Intruso.
 - a. Subrogación de derechos
 - b. Formalización de contratos.
5. Determinar cuál es el procedimiento que se debe seguir para lograr la desocupación del bien.

6. Diferenciar el lanzamiento por intruso, del proceso de desalojo, desahucio y lanzamiento por mora.
7. Analizar y cuestionar los fallos que nuestros tribunales de justicia, de manera contradictoria, han vertido sobre la materia.
8. Aclarar quienes son las personas que se encuentran legitimadas para solicitar el lanzamiento por intruso.
9. Brindar a los estudiosos del derecho, un documento de consulta que les permita identificar y distinguir la presente figura; y que les sirva de guía al momento de interponer dicha solicitud.

SECCIÓN TERCERA: REVISION DE LA LITERATURA O FUNDAMENTACION TEORICA.

CAPITULO PRIMERO: EL DERECHO DE PROPIEDAD.

Antes de adentrarnos al análisis de la figura del “intruso” y al procedimiento que debe observarse para lograr el lanzamiento de quienes ostentan tal condición y se encuentren ocupando inmuebles de manera ilegítima, debemos referirnos al derecho de propiedad, por ser éste el bien máximo tutelado y protegido por el legislador patrio en el artículo 1399 del Código Judicial.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA:

Para conocer la evolución que ha tenido derecho de propiedad, necesariamente tenemos que distinguir las épocas o etapas en que se divide la historia de la humanidad. A saber:

A.) Epoca Primitiva:

Se asegura que la especie humana tiene una edad que supera los quinientos mil años, en cuyo decurso se distinguen las culturas prehistóricas

o primitivas y las culturas históricas o civilizaciones. Para referirnos a los estadios prehistóricos de cultura debemos distinguir:

1.) El Salvajismo:

Esta primera etapa o fase prehistórica se caracteriza, como dice el profesor Valencia Zea, por dos notas: la defensa que tuvo que efectuar el hombre ante una naturaleza que le era hostil; y, subsistir, es decir, conservarse como especie. En sus inicios, el hombre vivía en las cuevas, utilizando piedras y palos como armas; luego (estadio medio del salvajismo) descubre el fuego.

Durante estos dos estadios (inferior y medio) del salvajismo, no existió ninguna clase de propiedad. El hombre vivía fundamentalmente de la pesca y la caza (alimento ocasional) y se caracteriza por el nomadismo, esto es, no tenía lugar fijo de habitación.¹

Posteriormente (estadio superior), inventa el arco y la flecha (cuerda). La naturaleza, en gran parte, es dominada por el hombre, quien adquiere cierto dominio o maestría en la producción de algunos medios de subsistencia, dándose los primeros indicios de residencia fija en aldeas. Aquí

¹ BRUNED, Manuel Fundamento del Derecho de Propiedad y Seguridad Social Tall Tipográfico Anel S.A Barcelona, 1961 p.p.8-9.

el nomadismo de la caza y la pesca cede al laboreo de las tierras (vida sedentaria), por lo que produce, dice BRUNED,² “la ocupación inmobiliaria”.

Según Valencia Zea, al organizarse el hombre en clanes y tribus; y, acumularse los bienes en favor de éstas, surge a partir de ese momento la “propiedad colectiva o socialista.”³

2.) La Barbarie:

Según Engels, el primer estadio (inferior) comienza con la introducción de la alfarería⁴, siendo su rasgo característico la “domesticación y cría de animales y el cultivo de las plantas”.

A su vez , “se realizan grandes acumulaciones de riquezas”. Sin embargo, el dueño o poseedor no es el individuo, sino la tribu o clan.⁵

El estadio medio comienza con la domesticación de animales (en el este), el cultivo de hortalizas por medio del riego y el empleo de adobes y piedras en la construcción (en el oeste), desapareciendo poco a poco la antropofagía.

² BRUNED, Manuel Op cit , p p 9-10

³ VALENCIA ZEA, Arturo Derecho Civil T II 5a edición, Edrtonal Temis, Bogotá, 1976, p 144

⁴ ENGELS, Fedenco. El Origen de la Familia, La Propiedad Prvada y El Estado Edrtonal Progreso, Moscú, p p 19-21

⁵ VALENCIA ZEA, Arturo Op.cit., p p 144-145

Por su parte, el estadio superior se caracteriza por la industria de los metales, siendo el hierro, el cobre y el estaño, los primeros metales trabajados (pulidos) por el hombre.

El arte de la construcción progresa y aparecen los primeros poblados o aldeas. El paso al estadio de la civilización se produce con el invento de la escritura alfabética y su empleo para la notación literaria. A pesar de ello, “la propiedad continúa siendo colectiva, pero surgen los primeros rasgos de la propiedad privada sobre algunas cosas muebles y sobre otros objetos de adorno personal.”⁶

Para el año 1800.a.c., el Código de Hammurabi garantiza la propiedad privada de las tierras que pertenecieron a las tribus y clanes, y permitió el arrendamiento.

B.) La Civilización:

La civilización sucede a la prehistoria (salvajismo y barbarie). Engels, cita a Morgan, quien generaliza a esta como “el período en que el hombre sigue aprendiendo a elaborar los productos naturales, período de la industria, propiamente dicha, y del arte”.⁷

⁶ VALENCIA ZEA, Arturo. Citado por RAMIREZ, Eugenio María Derechos Reales y Propiedad, Editorial San Marcos, 2a Edición, la Reimpresión, Lima-Perú, 1996, p 18.

⁷ ENGELS, Fedenco, Op.cit., p p.33-34

El régimen de la propiedad comunal (o colectiva) continúa modificándose conforme iban variando las circunstancias relativas a los pocos componentes de las primitivas sociedades políticas y a lo sencillo de su organización.

Ahora bien, la forma de propiedad que advendría no es todavía la individual, sino la modalidad intermedia constituida por la “propiedad familiar”.

1.) La Propiedad Familiar entre los Romanos:

Se estima que, inicialmente, en Roma sólo se conoció una “pequeña propiedad privada”, reducida al derecho familiar y concentrada materialmente en un lindero territorial corto (huerto familiar) y circunscrita a las cosas muebles (familia pecuniaque, esclavos y ganado). El resto de la tierra seguía la estructuración colectivista de la época antigua y podía ser, por ende, utilizada por todos.

Esta modalidad de propiedad familiar constituye una transición entre la propiedad colectiva y la privada, pues luego adviene la propiedad en su forma individualizada.

2.) La Propiedad Familiar entre los Germanos:

El mejor ejemplo para referirse a la propiedad familiar entre los germanos, lo constituyen los “teutones”, un pueblo dedicado al pastoreo, en donde “nadie poseía exclusivamente una porción determinada de terreno, sino que cada año los magistrados y los jefes se distribuían la tierra entre las familias, dando a cada uno lo que más le agradaba, pero con la obligación de cambiar de sitio al año siguiente. Más adelante, cuando comenzó a desarrollarse la agricultura, el reparto de las tierras empezó a hacerse racionalmente: el cultivo no era colectivo, sino que se encomendaba a cada una de las familias”.⁸

C.) Edad Media:

La aparición de la propiedad privada es bastante reciente y tendrá, a lo sumo, 5,500 años. En su proceso de evolución tiene en Roma a un gran baluarte.

El nacimiento de la institución de la propiedad privada trae aparejada la división de la sociedad en clases y, por consiguiente, la de los hombres

⁸ AREAN, Beatriz. Curso de Derechos Reales. Privilegios y Derecho de Retención. 2a Edición, Abeleo- Pebrot, Buenos Aires, Argentina, 1986, p 197

ricos (patricios) y pobres (plebeyos). El sistema esclavista, que es el que imperó en Roma, Grecia y otras ciudades, clasificó a los hombres en propietarios de esclavos y esclavos. Puesto que para el esclavismo el hombre era una cosa, entonces fue convertido en “instrumento de producción” y era un “objeto de propiedad privada.”⁹

Con la caída del imperio romano de occidente (año 476) aparece el feudalismo. Este sistema político, económico y social es el que ha de imperar durante toda la edad media, organizándose sobre los fundamentos del régimen señorial y del régimen feudal. La implantación del feudalismo es correlativa a la multiplicación de los contratos de feudo entre el rey y los nobles, y entre los nobles entre sí. Precisamente al concederse el disfrute de las tierras mediante el feudo, se funde el régimen feudal y el régimen señorial. Sin embargo, esto no siempre se da, ya que no todos los señores tienen feudos ni siempre el objeto del contrato de feudo es la concesión de tierras.

Tras las invasiones bárbaras y frente al desafío de conservar las tierras conquistadas, la agricultura mejoró notablemente. Según Beatriz Arean, he aquí la explicación de la aparición del feudalismo, pues este

⁹ VALENCIA ZEA, Arturo Op Cit p 152

sistema, que se crea para la protección del suelo contra nuevas invasiones “se impuso como una consecuencia ineludible de esta situación”¹⁰

Con el régimen feudal, la tierra se concedía por el señor feudal, bien a un noble (contrato de feudo), bien a un pechero o terrateniente (contrato de censo). El derecho del señor feudal es denominado “dominio directo o eminente” y el derecho del concesionario, “dominio útil” (doctrina del dominio dividido).

El dominio eminente otorga al señor feudal el derecho de percibir un derecho de “laudemio” en caso de transmisión del bien a los herederos del concesionario o a un adquirente; y, cuando se trata de un censo, el derecho de percibir algunas pensiones.

En tanto, el dominio útil confiere (al concesionario, terrateniente o paisano) el derecho de cultivar y el de recoger las frutas. La situación no es, sin embargo, la de arrendatario y arrendador: el concesionario no tenía un derecho personal, sino un derecho real. No era tampoco la de usufructuario y nudo propietario, porque el usufructo es un derecho temporal, mientras que la concesión (o encomienda) se convirtió rápidamente en perpetua. Según MAZEAUD, esto llevó a que ambos titulares (del dominio útil y del dominio

¹⁰ Citada por RAMIREZ, Eugenio María Op Cit.p.26

eminente) obtuvieran algunas ventajas del feudo, pero “ninguno de ellos obtenga todos los provechos unidos al derecho de propiedad.”¹¹

D.) Edad Moderna:

La Edad Moderna, período histórico que comienza con la revolución francesa, presencia, dice Castán, “un impulso favorable de nuevo a la propiedad de tipo unitario, individual y libre, acentuándose su fundamentación iusnaturalista como derecho humano y su inviolabilidad y permanencia frente a la sociedad y el Estado.”¹²

La revolución francesa (1789) constituía una necesidad, y se explica por el hecho de que el feudalismo - que se manifiesta en la política a través de las monarquías - cometía muchos abusos, ya sea por el rey o por el señor, habiendo llegado al límite.

Al proclamar los revolucionarios los principios de libertad, igualdad y fraternidad - sobre todo el primero, puesto que, conectado el derecho de propiedad con las libertades innatas del individuo, la apropiación de bienes constituía una manifestación cardinal -, ello los lleva a hacer del derecho de propiedad un derecho individual y absoluto. Rápidamente esta doctrina fue

¹¹ Citado por RAMIREZ, Eugenio María Ibidem p 28

¹² Ibidem p 30

plasmada y la propiedad es definida, a nivel de *ius scriptum*, como un derecho “sagrado e inviolable” (Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, artículo 17). Luego también, sería definida así en la Constitución de 1791.

Es así como, la propiedad privada llega a considerarse un derecho absoluto, inviolable, exclusivo y perpetuo.

E.) Epoca Contemporánea:

El estudio de la propiedad en este período, debe hacerse sobre la base de la doble concepción de que ha sido objeto, según las orientaciones: colectivista y capitalista.

1.) Corriente Colectivista o Concepción Socialista:

El movimiento socializador de la propiedad, desarrollado en el presente siglo, alcanzó la cima a partir de la revolución socialista de los bolcheviques iniciada en octubre de 1917 en Rusia. Por vez primera se abolió la propiedad privada en su totalidad, más allá de meras limitaciones, pues ella había pervivido en los países donde se hicieron reformas de tipo colectivo, pero que no habían extinguido la gran propiedad.

En este orden de ideas, el Código Agrario de 1922 consagró los siguientes principios: 1) Abolición de la propiedad privada agraria sobre el suelo, subsuelo, aguas y bosques. 2) Propiedad exclusiva del Estado sobre todas las tierras. 3) Constitución de un fondo agrario del Estado, con todas las tierras susceptibles de ser utilizadas para la explotación. 4) Concesión a los trabajadores y uniones de éstos, a las aglomeraciones urbanas y a los establecimientos y empresas del Estado, del derecho del goce directo de las tierras (usufructo), en las condiciones que la ley determina (artículos 1 al 7).

A su vez, el Código Forestal y el Minero de 1923, llevan a la práctica esos postulados, conteniendo una detallada reglamentación del nuevo régimen inspirado, como es obvio, en los principios de la propiedad colectiva y el pensamiento socialista de Marx y Lenin.

Pese a lo anterior, el Código Civil Soviético, aprobado el 11 de noviembre de 1922, consagra un título dedicado a la reglamentación de la propiedad, distinguiendo tres clases de propiedad: a) La propiedad pública, nacional o municipal: la cual comprende el suelo y subsuelo, los bosques y aguas; y, los aparatos de volación. b) La propiedad privada: sólo comprendía los edificios no municipalizados, las empresas comerciales e industriales dentro de ciertos límites, los instrumentos y medios de producción, el dinero y los valores muebles, inclusive las monedas de plata;

los objetos de utilidad doméstica o de uso personal; la mercadería cuya venta no estaba prohibida por la ley y todos los bienes no excluidos del comercio privado. c) La propiedad Cooperativa: es la propiedad privada aplicada a las organizaciones cooperativas, pero desprovistas, en cuanto a las empresas comerciales e industriales, de las limitaciones que la ley establece respecto a aquella.

Según Eugenio María Ramírez, estas disposiciones, con el correr de los años, han sufrido una notable transformación, hasta el punto que se llegó a liquidar totalmente la propiedad privada, permitiéndose ésta sólo en materia de bienes de uso.”¹³

2.) Corriente Capitalista:

Con la liquidación del antiguo régimen (feudalismo) se da origen al sistema capitalista, el cual se caracteriza por la separación entre la propiedad de los medios de producción (fábricas, minas, tierras, etc.) y el trabajo que es necesario para poner en funcionamiento tales instrumentos. Existen, en consecuencia, dos tipos de propiedad: a) la propiedad capitalista, que es la que recae sobre los medios sociales y en la cual la producción de cosas

¹³ *ibidem*, p 41

sólo es posible mediante la compra del trabajo humano; y, b) la propiedad personal o personalista, que es aquella cuya única fuente es la fuerza del trabajo.

Por una parte, el capitalismo sostiene y arguye la necesidad de la existencia de la propiedad privada. En tanto, el comunismo, a pesar de no negar su existencia, no concibe los medios de producción en manos de particulares, sino en manos del poder estatal. Por ello, propugna la abolición de la propiedad privada sobre los medios de producción.

Entre los que abogan por el sistema capitalista, podemos citar a VALLET DE GOYTISOLO, quien refiriéndose a HAYECK, sostiene que la existencia de la propiedad privada es una condición de la libertad, al expresar:

“El sistema de la propiedad privada es la más importante garantía de libertad, no sólo para quienes pese en propiedad, sino también y apenas en menor grado, para quienes no la tienen”.

“Si todos los medios de producción estuvieran en una sola mano, fuese nominalmente la de la sociedad o la de un dictador, quien ejerciese ese dominio tendría un poder completo sobre nosotros”.¹⁴

¹⁴ ESPINOSA, Jacinto Derecho Civil IV Bienes Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Panamá, 1989.p.127

La concepción capitalista también cuenta entre sus grandes defensores con LEON DUGIT, quien es de la opinión que la intervención del Estado debe limitarse a legitimar el derecho de propiedad y que su función interventora debe circunscribirse a velar por que la propiedad tenga utilidad social y la utilidad pública que brindar dentro de la sociedad, concepción propugnada por países capitalista que han tratado de justificar el derecho de propiedad en atención a su función social; y que, en la medida en que no llena ese cometido, se hace necesaria la intervención del Estado.¹⁵

Por último, es conveniente advertir que la corriente o concepción capitalista es la que acoge nuestra carta magna, al señalar que “se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley” (art.44) y que la misma debe cumplir una función social; no obstante, se permite la intervención del Estado por razones de utilidad pública o interés social, para expropiar bienes. (art.45).

II. FUNDAMENTOS DE LA PROPIEDAD:

Existen diversas teorías o corrientes que tratan de explicar el fundamento del derecho de propiedad. Algunas están referidas a un hecho

¹⁵ *ibidem* p 128

o aspecto individual (teoría de la ocupación, teoría del trabajo); otras, se basan en un hecho social o colectivo (teoría de la convención, teoría de la ley). Existen las que fundamentan la propiedad en un aspecto sociológico y económico; en la naturaleza racional y social del hombre, etc.

A.) Teorías que Fundamentan el Derecho de Propiedad en un Hecho Individual:

Entre las teorías que fundamenta el Derecho de Propiedad en un hecho individual podemos distinguir:

1.) Teoría de la Ocupación:

Es la más antigua de todas, aparece con el renacimiento del derecho romano. Argumenta que hubo un momento o estado social (de aislamiento) en que los bienes eran comunes y que, por lo tanto, cada hombre podía ocupar lo requerido para satisfacer sus necesidades básicas (“solo necesitaba extender la mano para apropiarse de los bienes que necesitaba y que tan abundantemente se le ofrecían”). Esta ocupación lo convertía en propietario. Tal ocupación, al advenir el estado social - que sustituye al estado de naturaleza - “sirvió de título justificativo del derecho”.

Esta tesis ha sido criticada por considerarse insuficiente - aun inadmisibile - porque, si bien explica el origen histórico de la propiedad, no sirve para otorgarle un fundamento racional. La simple ocupación no justifica que los demás tengan que respetar el derecho del primer ocupante. Se asegura que la propiedad “no puede consistir en un hecho arbitrario cuya estabilidad sólo dependería de la fuerza.”¹⁶

2.) Teoría del Trabajo:

Afirma que el trabajo es la esencia de la propiedad; por tanto, ésta deriva del trabajo, como una recompensa de éste. El hombre transforma la naturaleza aumentando su utilidad. Por ello, el producto de ese trabajo debe ser para quien lo ha realizado.

En contra de esta teoría se argumenta que el trabajo no produce, sino sólo transforma. El trabajo, por sí solo, no puede otorgar la propiedad. También se critica porque, de por sí, el trabajador supone ya el derecho de propiedad en las materias primas, herramientas, tierras, etc; los discapacitados (ancianos, dementes, etc) carecerían de la posibilidad de ser

¹⁶ RAMIREZ, Eugenio María Op cit p 56

propietarios, aún en bienes de consumo, lo que equivale a negarles el derecho de subsistir.

B.) Teorías que Fundamentan el Derecho de Propiedad en un Hecho Colectivo:

Entre las teorías que fundamentan el Derecho de Propiedad en un hecho individual colectivo distinguir:

1.) Teoría del Contrato Social:

Parte del supuesto que el contrato social, a la vez que creó la sociedad, instituyó o garantizó la propiedad privada. Afirma que ni la ocupación ni el trabajo sirven de fundamento al derecho de propiedad, porque no obligan a los demás a respetar dicho derecho. Esta obligación sólo se genera de un consentimiento mutuo o convención (kant).

Rousseau, Kant, Fichte, Heinecio, Wolff y otros, sostienen esta tesis, con la variante de que “mientras unos creen que el pacto puso término a la comunidad de bienes por los inconvenientes de ésta sustituyéndola con la propiedad privada, Rousseau supone que ésta es anterior al pacto,

derivándose del trabajo unido a la ocupación y que el convenio sólo tuvo por objeto garantizarla.”¹⁷

Se argumenta en contra de esta teoría que la convención, en el supuesto de existir, sería un fundamento demasiado débil para un derecho tan trascendente como el de dominio. Sería mudable y aleatorio, pudiendo deshacerse hoy lo hecho ayer, con lo que la propiedad carecería de estabilidad. Otra razón que se aduce, es que dicho pacto sólo obligaría a los que lo convinieron, pero no a los que no intervinieron en él, por lo que habría que probarlo a cada paso, siendo siempre dudoso a quiénes obligaba y a quiénes no.

2.) Teoría de la Ley:

Considera que la propiedad es creación de la Ley, sólo ella puede constituir la o fundamentarla, disponiendo la renuncia de todos y otorgando un título de goce a uno solo.

Destacan entre sus defensores: Montesquieu, J. Bentham, Bossuet; revolucionarios de la talla de Mirabeau, Robespierre y otros.

¹⁷ (17) Ibidem p.58

En su contra se alega que la Ley servirá para reconocer (reglamentar, garantizar y sancionar) la propiedad, resultando impotente para crearla; no explica cuál es el derecho de propiedad, ni como nació. El derecho de propiedad, como todo derecho fundamental sería anterior y superior a la Ley humana positiva.

C.) Teorías que Fundamentan el Derecho de Propiedad en un Aspecto Sociológico y Económico:

Entre sus principales defensores encontramos al fundador de la sociología moderna Augusto Comte y a Leroy - Beaulieu.

Comite sostiene que la característica egoísta de la industria primitiva tiende a transformarse, desde que la existencia, dejando de ser individual, empieza a ser social; incluso ya en la etapa doméstica. Esta transformación, añade, no puede ser científicamente apreciada mas que estableciendo dos leyes correlativas desconocidas hasta ahora, relacionadas con la existencia material. Su combinación natural constituye la teoría positiva de las acumulaciones (Sistema de política positiva). De estas dos leyes económicas, una es subjetiva y la otra objetiva, pues se refieren a nosotros mismos y el mundo exterior, respectivamente, y consisten en estos dos hechos generales: cada hombre puede producir más de lo que consume;

los productos obtenidos pueden conservarse más tiempo del que exige su reproducción.¹⁸

D.) Teoría de la Función Social de la Propiedad:

Esta teoría es enunciada a comienzos de siglo por León Duguit (aun cuando a mediados del siglo pasado Comte y Gierke utilizan esta expresión - pero no en el sentido completo que luego se le dio).

A partir de ese momento, se justifica el dominio no por los beneficios que obtiene el “dominus” sino por aquellos que de su existencia o mantenimiento consideran “el mas importante hito dentro de la evolución del concepto”.¹⁹

Muchos autores no discuten este carácter social, pero insisten en no desligarlo del aspecto individual (o natural) de la propiedad.

Dentro de esta teoría podemos distinguir dos variantes: una que considera que la propiedad es una función social, y otra que afirma que la propiedad cumple una función social.

¹⁸ Citado por BRUNED, mANUEL, oP. CIT., O. 29

¹⁹ RAMIREZ, Eugenio María Op cit , p.66

La base de esta función social de la propiedad está en el cumplimiento de los fines encaminados al mayor incremento de la producción, en beneficio de la sociedad entera, considerando a estos efectos, fundamentalmente como conjunto de familias, y que entrañan en sí, a la vez, un aspecto general y un respeto a la personalidad humana.

III. CONCEPTO DE PROPIEDAD:

El concepto o definición de “propiedad” está condicionado por factores económicos, políticos y sociales. No existe una definición válida para todos los lugares y épocas. Sin embargo, nos referiremos a algunas de las definiciones más conocidas.

Los romanos eran muy prácticos, siempre eludieron dar una definición abstracta del dominio. “Res mea est” era una breve expresión romanística que da como dice Ferranti, una idea sintética del derecho de propiedad. Ella indica la relación de señorío de la persona con la cosa.

Para las partidas de Alfonso el Sabio, es “el derecho de gozar y disponer libremente de nuestras cosas en cuanto las leyes no se opongan (Ley 27, Título 28, Partida 5; Ley 10, Título 55, Partida 7).

El Código de Napoleón establece el concepto del derecho de propiedad así: “el derecho de gozar y de disponer de las cosas del modo más absoluto.”²⁰

Planiol y Ripert nos dicen que “es el derecho en virtud del cual una cosa se haya sometida, de modo perpetuo y exclusivo, a la acción y a la voluntad de una persona”. Esta definición tiene el mérito de contener todos los caracteres que le atribuye la doctrina clásica.

Según Wolff, la propiedad es el derecho más amplio de señorío que puede tenerse sobre una cosa.

Julian Bonnacasse sostiene que “es el derecho real tipo, en virtud del cual, en un medio social dado, y en el seno de una organización jurídica determinada, una persona tiene la prerrogativa legal de apropiarse, por medio de actos materiales o jurídicos, toda la utilidad inherente a una cosa mueble”. El fundador del socialismo científico, Karl Marx, advierte que “en cada época histórica la propiedad se ha desarrollado de un modo diferente y en una serie de relaciones sociales completamente distintas. De ahí que la propiedad no sea una cosa eterna, inmutable y sagrada, como lo afirman los juristas, sino una cosa relativa y contingente,

²⁰ DEVIS ECHANDIA, Hernando. “La Evolución del Concepto de Propiedad y posesión”. Revista Opus ius, año 1, No 1, Panamá, Junio de 1995 p. 60

producto de la organización económica de las sociedades a través de la historia. Por eso pretender dar una definición de la propiedad, como de una relación independiente, de una categoría abstracta y aparte, de una idea eterna, no puede ser más que una ilusión de metafísica o jurisprudencia”.²¹

III. CARACTERES CLASICOS DEL DERECHO DE PROPIEDAD:

La propiedad, que es el derecho real por excelencia, no sólo confiere al propietario el ius perseguendi (derecho de persecución) y el ius preferendi (derecho de preferencia), sino que, según la doctrina clásica, la propiedad tiene tres caracteres esenciales, a saber:

A.) Es un Derecho Absoluto:

Se dice que la propiedad es un derecho absoluto porque confiere todos los atributos sobre el bien. El propietario puede usar, disfrutar y disponer del bien libremente. Es decir, otorga al titular el summum de facultades.

Para la doctrina clásica, éste continúa siendo el carácter esencial, pese a las importantes restricciones a partir de la segunda mitad del siglo XX. Dicho absolutismo se manifiesta, no solamente por su oponibilidad a terceros, sino también en cuanto a su titular: es un derecho excluyente e

²¹ RAMIREZ, Eugenio María op cit p.54

individual; en cuanto a los poderes que otorga: es un derecho total y soberano; en cuanto a su duración: es un derecho perpetuo.

Este absolutismo extremo tuvo su origen en el Artículo 544 del “code”, al disponer que la propiedad es “el derecho de gozar y de disponer de las cosas del modo más absoluto.” No obstante, para PLANIOL, RIPERT y PICARD, esta definición, siendo célebre, tiene el defecto de indicar solamente a uno de los caracteres del dominio, cuya exactitud no es muy clara, porque ni el goce o disposición, ni el derecho de disponer del dominus son realmente absolutos.²²

B.) Es un Derecho Exclusivo:

El derecho de propiedad es exclusivo porque la persona que lo ejerce excluye del goce a todas las demás. Su titular es, por tanto, el único que puede ejercer sobre las cosas las atribuciones que lleva consigo. Sólo el dominus puede disponer del bien.

Asimismo, es excluyente porque como consecuencia de lo anterior, sólo el propietario puede servirse de las acciones que la ley le franquea.

²² Ibidem. p 100

En virtud de este exclusivismo, no pueden haber dos o más derechos de propiedad sobre un mismo bien (no se refiere a la copropiedad). Ello implica que si otra persona, aun en el supuesto de que lo mantuviera en su poder creyendo que lo tenía bien adquirido, no sería sino un poseedor de él y no un verdadero propietario.

C.) Es un Derecho Perpetuo:

Según la corriente tradicional, la propiedad no se extingue, no tiene limitación temporal, pues se mantiene durante la vida del titular y aun después de su muerte, en sus herederos.

Esta característica es una consecuencia del carácter absoluto del dominio.

Según VALENCIA ZEA, basta y sobra que la cosa perezca para que cese la perpetuidad del derecho de propiedad, lo cual es natural y correcto, pues una de las formas de extinción de los derechos es la destrucción total de la cosa, hipótesis en que se enmarca la extinción de la propiedad sobre ella.

V. ATRIBUTOS DEL DERECHO DE PROPIEDAD:

La doctrina tradicional distingue tres atributos o facultades que emergen del derecho de propiedad. Los mismos son:

A.) El “ius utendi” o derecho de uso:

Es el derecho de uso de la cosa que faculta al propietario a servirse de ella según su naturaleza. Esto es, tiene derecho a todos los usos a que ella pueda prestarse.

B.) El “ius fruendi” o derecho de goce o disfrute:

Es el goce, disfrute o explotación de la cosa que permite percibir todos los frutos de ella.

La utilización del bien o posibilidad de obtener las utilidades que él produzca, incluye los frutos, tanto civiles como naturales; así como, aquello que se una o incorpore al bien, ya sea de manera natural o artificial.

C.) El “ ius abutendi” o derecho de disposición:

El “ius abutendi” o “ius disponendi” es la facultad de disposición de la cosa y constituye la expresión más intensa del goce, pues representa la realización total del valor de cambio de las cosas.

En consecuencia, el propietario, desde el punto de vista material, puede consumir la cosa, destruirla o transformarla, con el propósito de cumplir la función social que debe desempeñar.

Desde el punto de vista jurídico, puede enajenarla, gravarla o traspasarla a cualquier persona.

Hay quienes consideran que, además de los atributos a que hemos hecho referencia, el derecho de propiedad también confiere el “ius possidendi” o disposición, y el “ius vindicandi” o reivindicación. No obstante, se objeta que los mismos deben ser excluidos por cuanto la posesión, puede consistir en usar, o en tan sólo disfrutar; es decir, de una u otra manera, la posesión está relacionada con el uso o con el disfrute, o con ambos. En cuanto al derecho de reivindicación, se dice que el mismo es un atributo común a los derechos reales en general, vía la persecutoriedad.

VI. CLASIFICACION DE LA PROPIEDAD:

No es fácil hacer una clasificación de la propiedad, si tenemos en cuenta los diversos criterios que convergen. No obstante, podemos distinguir tres grandes grupos:

A.) Según la extensión en que conserve atributos y facultades que le son inherentes:

En tal sentido, la propiedad puede ser:

1.) Propiedad Plena y Nuda Propiedad

a.) Propiedad Plena:

Es la propiedad total. El propietario conserva todos los atributos y facultades que le confiere el derecho de propiedad.

b.) Nuda propiedad:

Es aquella en que el propietario se ha desprendido de alguno de los atributos o facultades de que goza por razón de su condición de dueño.

Esta es consecuencia de los derechos reales de uso, usufructo o habitación. En realidad se trata de las llamadas desmembraciones o derechos reales relativos que concede el titular o propietario pleno a otra persona.

2.) Propiedad Perfecta o Absoluta y Propiedad Imperfecta o Temporal:

a.) Propiedad Perfecta o Absoluta:

Es aquella de carácter perpetuo, no sometida a limitación voluntaria alguna.

b.) Propiedad Imperfecta o Temporal:

Es aquella que tiene un carácter temporal (Ejm. venta con retención de dominio).

B.) Según el Objeto:

En cuanto a los bienes que son objeto de propiedad se distinguen: La Propiedad Civil (mueble e inmueble), La Propiedad Minera, La Propiedad Intelectual, La Propiedad Mercantil, La Propiedad Industrial o Literaria, etc.

C.) Según el Sujeto :

En atención al sujeto o titular del dominio, la propiedad puede ser: **Pública** (tiene como titular al Estado, Municipio o a un ente de Derecho Público) o **Privada** (pertenece a personas naturales o jurídicas particulares); **Individual** (una sola persona es el titular) o **Colectiva** (aquella cuyos titulares son dos o más personas - coopropiedad o propiedad proindiviso).

VII. PERDIDA O EXTINCION DE LA PROPIEDAD:

En la doctrina, se distinguen diversas clases o modos de extinguir la propiedad. En tal sentido se habla de: pérdida absoluta o pérdida parcial; extinción por causas inherentes al bien o por causas atribuibles a su titular; por terminación del derecho del titular o por pérdida del derecho del titular, etc.

Entre la principales formas de extinción de la propiedad tenemos:

A.) La destrucción o consumo del bien:

La destrucción o perecimiento material del bien extingue definitivamente el derecho; extinguido el objeto del derecho, éste desaparece igualmente.

B.) La Enajenación del bien:

En este caso se pierde el dominio por cuanto su actual titular lo enajena o transfiere a otro; reviste dos formas: por la traditio en los bienes muebles; y por el consentimiento en los inmuebles (luego se suscribió el contrato de enajenación).

Se trata de un modo voluntario, de un acto de disposición voluntaria. Aquí el titular pierde el dominio sobre su bien en forma voluntaria, espontánea, como resultado del negocio jurídico que realiza.

C.) La Expropiación:

La expropiación puede ser definida como la privación forzosa o imperativa de la propiedad; como contraprestación, el afectado recibe una indemnización. Se trata de una facultad exclusiva del Estado que, haciendo uso del “ius imperii” que lo caracteriza, priva a alguna persona (natural o jurídica) de su dominio, obviamente en forma unilateral.

D.) El Abandono:

El abandono se define como la dejación voluntaria por el propietario de un bien, demostrada mediante una serie de actos - u omisiones - que,

significando un no uso, o no goce, acarrear por disposición expresa de la ley, la pérdida del derecho de propiedad.

En algunas legislaciones, los bienes abandonados pasan a poder del Estado, luego de que transcurra el plazo que señala la Ley. En otros, además del Estado, los mismos pueden ser adquiridos por particulares (prescripción adquisitiva de dominio).

CAPITULO SEGUNDO: LA PROPIEDAD PRIVADA EN LA LEGISLACION PANAMEÑA.

Antes de adentrarnos al análisis de la figura del “intruso” en la Legislación Panameña, es necesario que hagamos referencia a todas las disposiciones, que en los distintos cuerpos normativos, brindan particular protección y respeto a la propiedad privada.

Ello resulta de suma importancia, por cuanto la propiedad privada, la cual está consagrada como una garantía de rango constitucional, es protegida por diversas leyes.

Nos referiremos, de manera específica, a la propiedad privada sobre bienes inmuebles, toda vez que, sobre éstos es que gira la problemática de los denominados “intrusos”

I. EN LA CONSTITUCION POLITICA:

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972 (modificada por los actos reformativos de 1978 y el acto constitucional de 1983) se refiere a la propiedad de la siguiente manera:

“Artículo 44: Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.”

Tal y como se puede observar, nuestra Carta Magna consagra el principio del respeto a la propiedad privada y las garantías ofrecidas a la misma.

A su vez, el artículo 45 preceptúa:

“Artículo 45: La propiedad privada implica obligación para su dueño por razón de la función social que debe llenar.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial de indemnización.”

Significa entonces que, pese a que constitucionalmente se respeta el derecho de propiedad, ello no implica que el dueño o titular esté exento de ciertos deberes jurídicos que debe cumplir, precisamente por la función social que debe llenar.

Ahora bien, existe supuestos en donde el ejecutivo puede expropiar u ocupar la propiedad privada sin indemnización previa. Ello se prevé en casos de guerra, grave perturbación del orden público o de interés social urgente, que exijan medidas rápidas. Ahora bien, una vez cesado el motivo de la expropiación u ocupación, el Estado debe pagar el valor de los daños y perjuicios que se hubieren causado. (artículo 47 de la Constitución).

Lo cierto es que, tratándose de tierras, el Estado debe regular su adecuada utilización, en atención a su uso potencial y a los

programas nacionales de desarrollo, a efecto de garantizar su aprovechamiento óptimo. (Artículo 284 de la Constitución Nacional).

En cuanto a las restricciones o limitaciones para adquirir el dominio, nuestra carta fundamental establece:

“Artículo 285: Ningún gobierno extranjero ni entidad o institución oficial o semioficial extranjera podrán adquirir el dominio sobre ninguna parte del territorio nacional, salvo cuando se trate de las sedes de embajadas de conformidad con lo que disponga la Ley.”

“Artículo 286: Las personas naturales o jurídicas extranjeras y las nacionales cuyo capital sea extranjero, en todo o en parte, no podrán adquirir la propiedad de tierras nacionales o particulares situadas a menos de diez kilómetros de las fronteras.

El territorio insular sólo podrá enajenarse para fines específicos de desarrollo del país y bajo las siguientes condiciones:

1. Cuando no sea considerado área estratégica o reservada para programas gubernamentales.
2. Cuando sea declarado área de desarrollo especial y se haya dictado legislación sobre su aprovechamiento, siempre que se garantice la Seguridad Nacional.

La enajenación del territorio insular no afecta la propiedad del Estado sobre los bienes de uso público.

En los casos anteriores se respetarán los derechos legítimamente adquiridos al entrar a regir esta Constitución; pero los bienes correspondientes podrán ser expropiados en cualquier tiempo, mediante pago de la indemnización adecuada.”

II. EN EL CÓDIGO ADMINISTRATIVO:

Nuestro Código Administrativo, en su capítulo III denominado “Seguridad de las Propiedades”, establece, entre otras cosas, que la policía debe prestar protección a las propiedades del mismo modo que a las personas, impidiendo que sean atacadas, violadas o arrebatadas a sus legítimos dueños o poseedores por vías de hecho. En consecuencia, conoceran de las faltas por ataques a las mismas que no se encuentren tipificadas en el Código Penal (artículo 962).

En el supuesto de que existan desavenencias relativas a la propiedad, posesión o tenencia de las cosas, la policía debe intervenir únicamente para evitar las vías de hecho. Si se tratare de un ataque manifiestamente injusto al derecho ajeno, debe hacerlo cesar y exigir al agresor caución de abstenerse de esa clase de medios (artículo 963).

Merece traer a colación los artículos 1097 y 1098, contenidos en el Capítulo VII (Inmunidad de domicilio) del Título II (Policía Moral) del cuerpo normativo en estudio. Dichas excertas son del tenor siguiente:

“Artículo 1097: Nadie puede entrar ni permanecer en habitación ajena sin consentimiento de su dueño. La Policía tiene deber de dar a los particulares el auxilio que necesitaren para ser mantenidos en sus derechos.”

“Artículo 1098: El que contra expresa prohibición del dueño o habitante de una casa, entre o permanezca en ella, será castigado con una multa de uno a diez balboas con igual número de días de arresto. Si el intruso rehusare salir, una vez requerido por el empleado de Policía, sufrirá el máximun de la pena establecida y será expulsado de la casa por dicho empleado, usándose la fuerza si fuere necesario.”

La importancia de dichas normas radica en que las mismas constituyen los únicos dos fundamentos que invocan las autoridades de policía para sustentar las medidas de “desalojo” o “lanzamiento por intruso” que ellos decretan. Ahora bien, en este momento no profundizaremos al respecto, toda vez que las mismas serán ampliamente analizadas cuando estudiemos los procesos de lanzamiento por intruso y desalojo ante las autoridades de policía.

Otra norma que también será objeto de estudio cuando analicemos cual es el procedimiento que debe seguirse ante las demandas de lanzamiento por intruso, es el artículo 1575. Dicha disposición reza de la siguiente manera:

“Artículo 1575: El individuo que entrare en un predio ajeno cercado, sin permiso del dueño o sin objeto justificable, no siendo impedido a ello por algún incendio, naufragio u otra causa semejante, pagará una multa de diez a cien balboas o arresto equivalente.

Exceptúase el caso de que dicho predio tenga establecida servidumbre de tránsito o cualquiera otra que dé motivo a la entrada en dicho predio.

Si el allanador del predio fuere sorprendido INFRAGANTI por el dueño, administrador o dependiente, éstos pueden aprehenderlo y conducirlo ante el empleado de Policía para que se le imponga la pena correccional correspondiente.

Esta disposición se hace extensiva a los predios no cercados pero en los cuales estuviere manifiesta la prohibición de entrar.”

III. EN EL CÓDIGO AGRARIO:

El principio de la “función social” que debe cumplir la propiedad, el cual es consagrado en el artículo 45 de nuestra Constitución, también se encuentra previsto en el Código Agrario, con la advertencia de que, por ser la tierra un factor de producción, se le prohíbe a los particulares y a los funcionarios, la ejecución de actos que impidan o estansen el aprovechamiento nacional de la misma. (Artículo 3)

En el artículo 11 del cuerpo normativo en estudio, nuevamente se invoca el principio de la “función social”, además de la “función económica”, como elementos de obligatorio cumplimiento en lo que respecta a la tenencia, distribución y uso de la tierra.

Según su artículo 22, las tierras de la República son: estatales o de propiedad privada. Al referirse a esta última señala que “todas las personas

naturales o jurídicas que tuvieren tierras en propiedad tienen el derecho a su uso, goce y disposición plena, con las limitaciones que impone la función social de la tierra y en tal condición deben recibir del Estado la protección necesaria y deben cumplir con lo establecido por las disposiciones constitucionales y legales vigentes (artículo 29).

En lo que respecta al tema objeto de nuestra investigación, los denominados intrusos (también llamados erróneamente precaristas, invasores, usurpadores, etc.), merecen especial atención los artículos 32 y 216, los cuales nos permitimos transcribir a continuación:

“Artículo 32: El problema de los ocupantes precarios en tierras de propiedad privada es de interés social urgente y el Estado tomará, con carácter de prioridad, medidas rápidas para su solución, pero los propietarios no pueden favorecer directa o indirectamente la presencia de aquellos.”

“Artículo 216: Se denominan ocupantes precarios aquellos que se encuentran ocupando tierras privadas o estatales sin que medie autorización expresa de los propietarios o autoridades competentes y siempre que no tengan en cantidad suficiente, a juicio de la Comisión de Reformas Agraria, otra u otras parcelas bajo posesión, uso o dominio personal o familiar.”

Los ocupantes precarios de tierras de propiedad privada que se hayan establecido con anterioridad a la entrada en vigencia del Código Agrario

(1962) podrán ser desalojados por la Comisión de Reforma Agraria, quien deberá proporcionarle tierra en otros lugares. Ahora bien, si el problema es de gravedad, las tierras ocupadas podrán ser expropiadas por razones de utilidad pública. (artículo 217)

A contrario sensu, debe entenderse que la Comisión de Reforma Agraria no cuenta con facultades para desalojar a los ocupantes precarios que se establezcan con posterioridad a la entrada en vigencia del Código Agrario (1962). Sin embargo, lo que sí puede hacer es solicitar a las Autoridades Administrativas y Judiciales que suspendan la ejecución de cualquier sentencia u orden de desalojo en contra de los mismos o de aparceros y arrendatarios. Lo anterior procede si media solicitud fundada y sólo por un término prudencial, dentro del cual la Comisión de Reforma Agraria proporcionará a éstos tierras en otros lugares o señalará una solución apropiada al conflicto (art.217 A).

Por último, merece especial atención el artículo 218 que señala que a partir de la vigencia del Código Agrario, la Comisión de Reforma Agraria no permitirá nuevos ocupantes precarios con el fin de promover la adquisición de tierras en propiedad.

IV. EN EL CÓDIGO PENAL:

Entre los “Delitos contra el Patrimonio” contenidos en el Título IV, Libro II del Código Penal, hemos de referirnos a los contenidos en el Capítulo VI denominado “Usurpación”, cuyos textos son del tenor siguiente:

“Artículo 196: El que para apropiarse en todo o en parte de una cosa inmueble que pertenece a otro para sacar provecho de ello, remueva o altere las marcas o señales que determinan sus linderos, será sancionado con prisión de 10 meses a 2 años y de 100 a 150 días a multa.”

“Artículo 197: El que por violencia, amenazas, engaño, abuso de confianza o clandestinidad despoje a otro de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho real de uso, usufructo, habitación, servidumbre o anticresis constituido sobre un inmueble, será sancionado con prisión de 6 meses a 2 años y de 50 a 200 días - multas.”

“Artículo 198: El que por medio de violencia contra las personas perturbe la posesión pacífica o la tenencia de un inmueble incurrirá en prisión de 1 a 6 meses y de 10 a 50 días - multa.”

“Artículo 199: El que invada arbitrariamente terrenos o edificios ajenos, públicos o privados, con el fin de obtener cualquier provecho, no contemplado en el artículo 197, incurrirá en las mismas sanciones señaladas en el artículo anterior.”

Tal y como se puede observar, existen una serie de actos o conductas que atentan contra la propiedad privada que han sido elevadas a la categoría

de delito y que son sancionadas con penas de prisión y de días - multa. En consecuencia, le corresponderá a las autoridades del ministerio público conocer e investigar las denuncias que se reciban por remoción o alteración de las marcas que determinen los linderos de las propiedades privadas; los supuestos de despojo de la posesión, tenencia o del derecho real de usufructo, uso o habitación, servidumbre o anticresis constituidas sobre un inmueble; la perturbación de la posesión pacífica o tenencia de un inmueble por medio de violencia; y la invasión arbitraria de terrenos o edificios ajenos, sean públicos o privados.

Lo anterior significa que, en ocasiones un mismo hecho puede dar nacimiento a dos pretensiones. Esto es, que ante la presencia de un acto de invasión arbitraria de terrenos o edificios ajenos, por ejemplo, el afectado se apersona ante la respectiva agencia del Ministerio Público y suscriba la denuncia; o bien, que concurra ante la vía administrativa e interponga la correspondiente solicitud de Lanzamiento por Intruso.

Recordemos que, en principio, el Juez Civil es autónomo respecto a la pretensión civil. Se puede promover la demanda civil, aunque los hechos que constituyen la causa de pedir puedan constituir delito, sin necesidad de presentar denuncia o querrela. Si paralelamente se tramita el Proceso Penal,

el Juez Civil no necesita suspender el proceso en espera de la sentencia penal (artículo 446 del Código Judicial).

Pese a que se puede acudir indistintamente a ambas jurisdicciones (penal o administrativa de policía); tales acciones en manera alguna se excluyen una de la otra, pues basta aclarar que la penal persigue la sanción a los responsables, mientras que la policiva pretende la entrega del inmueble que ha sido ocupado ilegalmente, a su legítimo propietario.

CAPITULO TERCERO: LA FIGURA DEL INTRUSO EN EL DERECHO COMPARADO Y EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURIDICO.

I. DEFINICIÓN DE INTRUSO:

Según el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas, el término “intruso”, puede ser definido de la siguiente manera:

“Quien sin razón ni derecho, o a la fuerza, se introduce en empleo, dignidad, oficio o jurisdicción. Usurpador de un inmueble. El que penetra en el cercado ajeno. Allanador de morada. Detentador. En Derecho Canónico, quien es puesto en posesión de un oficio o dignidad sin haber obtenido el título canónico pertinente. Socialmente, quien trata y alterna con personas de esfera superior a la suya”²³

De lo anterior se infiere, que para atribuir el calificativo de “intruso” a una persona, es preciso atender la forma y los medios, a través de los cuales entró a ocupar el bien. Esto es, sin razón ni derecho o a la fuerza. En consecuencia, quien se introduzca u ocupe un bien inmueble ajeno bajo tales condiciones, adquirirá la condición de “intruso”.

²³ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental Nueva Edición Actualizada, Corregida y Aumentada por Guillermo Cabanellas de Las Cuevas, Editorial Heliasta S.R.L., Duodécima Edición, Viamonte - Argentina, 1994, p.212.

Obsérvese que, dada la ilicitud y arbitrariedad de dicha acción, la misma es asemejada a la del “usurpador”. Figura ésta que en nuestro ordenamiento jurídico reviste matices delictivos, siendo debidamente tipificada como tal en nuestro Código Penal. (Artículo 196 y s.s., Capítulo VI, Título IV “Delitos Contra el Patrimonio”, Libro II.)

II. EL “INTRUSO” EN EL DERECHO COMPARADO.

A.) En la Legislación Colombiana:

En la Legislación Colombiana, lo que en nuestro medio se conoce “Lanzamiento por Intruso”, se denomina “Lanzamiento por Ocupación de Hecho”. Según el tratadista Colombiano Hernando Urrutia Mejía “... la ocupación de hecho se presenta cuando una finca, predio, casa de habitación o heredad, se ocupa de hecho por una persona o personas, sin que medie contrato de arrendamiento por parte de su propietario o tenedor, o consentimiento de parte de éste. Es una privación injusta que sufre quien tiene la tenencia material de un determinado predio”. A su vez agrega: “De esta descripción de conducta saltan a la vista dos conceptos: El de posesión y el de tenencia, conceptos estos en que se fundamenta la acción policiva,

pues lo que se protege, o mejor, lo que la ley ha querido proteger en esta clase de acometidas es la posesión”.²⁴

Contrario a lo que se prevé en nuestro ordenamiento jurídico, la legislación colombiana si le concede legitimación (activa), además de los propietarios, a los tenedores, poseedores, usuarios, usufructuarios, etc.

Como veremos más adelante, el artículo 1399 del Código Judicial restringe tal facultad (actor) al propietario, o a al apoderado o administrador que el mismo hubiere designado.

En los Lanzamientos por ocupación de hecho, indistintamente de que se trate de predios urbanos o rurales, la acción será del conocimiento del funcionario de policía (Alcalde) si se instaura dentro de los 30 días siguientes al acto de despojo. Prescrito el término anterior, las autoridades de policía son incompetentes, y así deberán hacerlo constar, dejando a las partes en libertad para que concurren a la justicia ordinaria, bajo la causal de caducidad de la acción policiva.

En dichos procesos únicamente es procedente proponer nulidades u otros incidentes en la diligencia de lanzamiento antes de que se profiera la providencia que confirme o suspenda la sentencia, o durante la actuación

²⁴ URRUTIA MEJIA, Hernando. El Lanzamiento por Ocupación de Hecho, Régimen Policivo y Judicial, Teoría y Práctica, 3ra. edición, Editorial Linotipia Bolívar, Bogota, Colombia, 1990.

posterior a la sentencia si ocurrieran en ella. (art. 142, inic. 1, Código de Procedimiento Civil Colombiano).

Cabe señalar que el Lanzamiento por Ocupación de Hecho se encuentra regulado en la Legislación Colombiana desde principios de siglo.

Ello es así, puesto que el artículo 15 de la Ley 57 de 1905 estableció:

“Cuando alguna finca ha sido ocupada de hecho sin que medie contrato de arrendamiento del arrendador, el Jefe de Policía ante quien se presente la queja se trasladará al lugar en que esté situada la finca dentro de las cuarenta y ocho horas después de la presentación del escrito de queja; y si los ocupantes no exhiben el contrato de arrendamiento o se ocultan, procederá a verificar el lanzamiento sin dar lugar a recurso alguno ni a diligencia que pueda demorar la desocupación de la finca”

Posteriormente, dicha disposición es reglamentada a través del Decreto 992 de 1930, estableciendo, entre otras cosas, que la competencia en dichos procesos correspondería al Alcalde Municipal, cuyas decisiones son apelables ante el inmediato superior (art.7).

Además, el artículo 1 de dicha decreto tipifica la conducta de la ocupación de hecho, al decir “... sin que haya mediado su consentimiento expreso o tácito u orden de autoridad competente”.

Lo cierto es que, mediante sentencia del Concejo de Estado de 22 de septiembre de 1975, al pronunciarse respecto a la nulidad del artículo 7 del Decreto 992 de 1930, se aclaró que son impugnables las providencias proferidas con ocasión del proceso, distintas de la resolución que decreta el lanzamiento y de la que finalmente dispone su verificación al desechar la oposición. En conclusión, contra la resolución que decreta el lanzamiento no procede recurso alguno.

Ahora bien, la competencia dada a los funcionarios administrativos por la Ley 57 de 1905, por los Decretos 1990 de 1940 y 747 de 1992, para conocer de los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho en predios urbanos y rurales, es una competencia preventiva y provisional “sui generis”, mientras asume el conocimiento del proceso el respectivo juez de la República (civil o agrario según el predio), a efecto de preservar el orden público en todo el territorio nacional.

En consecuencia, una vez que un juez de la República asuma el proceso, el funcionario administrativo que esté conociendo del mismo debe remitirle la actuación surtida hasta ese momento. En estos casos, no podrá el funcionario administrativo verificar el desalojo, debiendo ordenar que se mantengan las cosas en el estado en que se encuentran hasta que el juez que conoce del proceso decida el asunto.

Ahora bien, si ya se ha hecho efectivo el lanzamiento por ocupación de hecho, debe entenderse que esta es una decisión provisional que no hace tránsito a cosa juzgada; y, por consiguiente, puede ser debatida ante la vía judicial.

También resulta de importancia resaltar que mediante una legislación especial en materia de lanzamiento por ocupación de hecho (Ley 9 de 1989), se establece que, una vez decretado el mismo, se podrá ordenar además la demolición de lo que se haya construido sin permiso de autoridad competente; así como también, podrá ordenarse la ejecución de obras de restauración que estimen necesarias, las que serán por cuenta del propietario del predio, pudiéndose cobrar por jurisdicción coactiva, si es el caso. (Sólo para los Distritos de Santafé de Bogotá e Intendente de San Andrés y Providencia).

III. EL INTRUSO EN LA LEGISLACIÓN PANAMEÑA:

Lo cierto es que en nuestra legislación no encontramos disposición alguna que nos defina el término “intruso”. Es más, ni siquiera se tiene claro cual es el procedimiento a seguir para lograr el desalojo de los mismos.

Sólo en el artículo 1098 del Código Administrativo se menciona la palabra “intruso” para referirse al que, contra expresa prohibición del dueño

o habitante de una casa, entre o permanezca en ella. No obstante, tal condición (intruso) es considerada como una falta que amerita la imposición de una pena (multa). En consecuencia, el procedimiento a observarse debe ser de naturaleza “correccional” y no “civil”; contrario a la práctica que se viene dando a nivel de la justicia administrativa de Policía.

Lo cierto es que tal situación (intruso) implica un apoderamiento de un bien inmueble, al margen del derecho; en donde, por regla general, sólo están presentes elementos fácticos, más no jurídicos.

Al respecto, nos comenta el tratadista Hernando Urrutía, que “no estamos diciendo que esa ocupación sea ilícita necesariamente, tan sólo que, en el momento en que ocurre no se ha utilizado como instrumento un mandato legal, judicial o administrativo expreso; simplemente la voluntad del ocupante, a la cual se opone la voluntad del tenedor, poseedor o propietario (anteriores) del bien objeto de ocupación, todo lo cual requiere de la autoridad para mantener la tranquilidad social, ésta no es otra que la policía”²⁵.

²⁵ Citado por el Procurador General de la Administración en Consulta No. C/171 de 23 de agosto de 1993, p. 2.

A.) Diferencia del Intruso con otras Figuras:

Hemos señalado que para atribuir el calificativo de “intruso”, debemos atender la manera o medios utilizados al ocuparse el bien (acto inicial); sin importar los actos posteriores tendientes a legitimar dicha ocupación.

En virtud de ello, el intruso debe ser distinguido de las siguientes figuras:

1.) Usurpador:

El término “intruso” generalmente es utilizado como sinónimo de “usurpador” y de las distintas modalidades derivadas de este último; a saber: “perturbador” e “invasor”.

No debemos perder de vista que al “intruso” se le atribuye una naturaleza de tipo “civil”, en tanto a que al “usurpador” y a sus modalidades se le da un tratamiento “penal”.

En tal sentido, obsérvese que en el Capítulo VI (usurpación) del Título IV (Delitos contra el Patrimonio) del Libro II del Código Penal se penalizan acciones tales como: remover o alterar las marcas o señales que determinen los linderos de una cosa inmueble que pertenece a otro, ya sea para apropiársela o para sacar provecho de ello (art.196); despojar a otro de

la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio de un derecho real de uso, usufructo, habitación, servidumbre o anticresis constituido sobre un inmueble, valiéndose de violencia, amenazas, engaño, abuso de confianza o clandestinidad (art.197); perturbar la posesión pacífica o la tenencia de un inmueble, por medio de violencia contra las personas (art.198); e, invadir arbitrariamente terrenos o edificios ajenos, públicos o privados con el fin de obtener cualquier provecho, no contemplado en el artículo 197 (art.199).

En síntesis, el usurpador y sus modalidades puede ser sancionado penalmente; en tanto que el “intruso” es objeto de un proceso civil, que tiene como objetivo final lograr su “desalojo”; o sea, la desocupación del bien, con prescindencia de cualquier tipo de sanción.

2.) Precarista:

El término “precarista” u “ocupante precario” se encuentra contemplado en nuestro Código Agrario, específicamente en su artículo 216, para referirse a aquellas personas que se encuentren ocupado “tierras privadas o estatales” sin que medie autorización expresa de los propietarios o autoridades competentes y siempre que no tengan en cantidad suficiente, a juicio de la Comisión de Reforma Agraria, otra u otras parcelas bajo su posesión, uso o dominio personal o familiar.

La diferencia primordial entre “precaristas” e “intruso” radica en que los primeros ocupan tierras (privadas o estatales); en tanto que los segundos entran a ocupar ilegítimamente las mejoras (casas o edificios) que se hayan construido sobre dichas fincas.

Aunado a lo anterior, el término precarista implica un estado o condición económico de extrema pobreza.

En lo que respecta a la competencia, los lanzamientos por intruso son de conocimiento de las Autoridades Administrativas de Policía (Corregidurías). En tanto, para el desalojo de los ocupantes precarios debe atenderse la fecha en que se produjo la ocupación. Si la misma tuvo lugar antes de la entrada en vigencia del Código Agrario (1962), el desalojo será competencia de la Comisión de Reforma Agraria. Empero, si la misma fue en fecha posterior, la competencia está adscrita a las Autoridades Administrativas de Policía.

B.) Procedimiento:

Motivo de grandes controversias ha sido el procedimiento a seguir para lograr el desalojo de los “intrusos” de los bienes ajenos que ilegítimamente ocupan. Para algunos, debe observarse el procedimiento previsto en el Código Administrativo para ventilar las denominadas

“Controversias Civiles”, respetándose cada una de las fases o etapas previstas para dicho proceso.

Para otros, se trata de un acto de ejecución inmediata en donde la autoridad debe actuar sin mayor dilación, utilizando la fuerza si fuere necesario, a efecto de proteger al legítimo propietario de las denominadas vías de hecho.

1.) Según el Código Judicial:

a.) Artículo 1726a del Código Judicial de 1917:

El artículo 1726a del Código Judicial de 1917, respecto al procedimiento para lograr el desalojo de los supuestos intrusos establecía:

“Cuando una finca se halle ocupada sin que medie contrato de arrendamiento del dueño, éste podrá solicitar del Jefe de Policía que la haga desocupar y se la entregue. Si el ocupante o los ocupantes no exhibieren título justificativo de la ocupación el lanzamiento se verificará inmediatamente.”

Tal y como se puede observar, en el Código Judicial de 1917, la facultad para solicitar el lanzamiento de los intrusos se encontraba reservada única y exclusivamente al dueño o propietario del bien; y, ante la carencia de títulos “justificativos” (hoy día “explicativos”) de la ocupación, el

lanzamiento debía proceder en el acto. Esto es, sin necesidad de observar proceso alguno.

b.) Artículo 1399 del Código Judicial de 1984:

El Código Judicial aprobado por la Ley 29 de 25 de octubre de 1984, el cual empezó a regir el 1 de abril de 1987, en su artículo 1399 prevé lo siguiente:

“Cuando el bien se halle ocupado sin contrato de arrendamiento con el dueño o con su apoderado o su administrador, cualquiera de estas personas podrá solicitar del Jefe de Policía que la haga desocupar y se la entregue. Si el ocupante o los ocupantes no exhibieren títulos explicativos de la ocupación, el lanzamiento se llevará a cabo inmediatamente.”

Ciertamente que la norma transliterada, en ningún momento hace alusión al término “intruso”; no obstante, dada la falta de regulación de dicha figura y ante los vacíos legales existentes, la misma ha sido adecuada para resolver tal controversia.

b.1.) Su Constitucionalidad:

El Licenciado Basilio Chang Gómez, propuso Advertencia de Inconstitucionalidad en contra del artículo 1399 del Código Judicial, sobre la

base de que dicha norma vulneraba los artículos 2, 32, 44 y 52 de nuestra Constitución Política.

Nuestra más alta Corporación de Justicia, mediante fallo de 10 de septiembre de 1993 se pronunció advirtiendo lo siguiente:

“En cuanto a la posible violación del principio de separación de los poderes del Estado, contemplado en el artículo 2 de la Constitución Nacional, compartimos el criterio del Procurador de la Administración, cuando señala que el advertidor le da un carácter absoluto y de excesivo rigor a la norma constitucional, cuando es sabido que la separación de los poderes del Estado va ligado a la armónica colaboración y esta última se reglamenta precisamente en las leyes, situación que explica con propiedad el Doctor Dúlio Arroyo, cuando a propósito de este principio señala que es imperativo que se de una armónica colaboración, en los siguientes términos:

1. Dicha colaboración debe ser mutua, recíproca, por razones obvias, y no unilateral...
2. Esta colaboración no se realiza libremente, es decir, cuando un Organó del Estado le parezca necesaria y conveniente. La misma solo procede en los casos y en la forma en que la Constitución y las leyes expresamente la autoriza. Se trata, pues, de una colaboración sujeta a normas jurídicas, reglamentada, y limitada a los supuestos establecidos por la Constitución y las leyes, lo cual es una aplicación del principio de que en Derecho Público solo se puede

hacer lo que las leyes expresamente autorizan.

3. Tal colaboración no es contraria ni nugatoria de los principios de limitación y de separación o distribución de funciones, que la propia Constitución admite, y que son esenciales e indispensables para la existencia, adecuado funcionamiento y operación del Estado de Derecho que la misma consagra.

Por el contrario, el principio de colaboración actúa como moderador de ellos, a fin de lograr la realización de los fines del Estado.

4. El servidor público que se exceda en el ejercicio de las funciones que la Constitución y las leyes le asignan, que omita ejercerlas, incurre en responsabilidad, y debe ser sancionado por extralimitación de funciones...

5. Aún cuando por razones prácticas resulta conveniente que dicha colaboración se consagre expresamente en una norma de la Constitución, ello no es absolutamente indispensable para que la misma tenga existencia y vigencia, ya que la propia Carta Fundamental en diversas disposiciones la establece referida en casos concretos. Y es que el principio de la colaboración, en los países democráticos, es un hecho, una realidad que se da necesariamente, pues de lo contrario surgiría el caos” (Sentido y Alcance del Artículo 2º de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 antes

de la reforma introducida en 1983,
artículo recogido en el libro Estudios
de Derecho Constitucional Panameño.
Pág. 139 - 141) (Resaltado del autor).

El artículo 1399 del Código Judicial forma parte de esa colaboración armónica que debe existir entre los Organos del Estado, tiene su explicación lógica en el hecho de que el Corregidor de Policía es la primera autoridad dentro de un corregimiento y es a quien se puede recurrir en primera instancia en las comunidades apartadas donde no hay un Tribunal de Justicia. La ley le está autorizando para actuar, por tanto es una delegación legal.

Comparte la Corte, igualmente, el criterio del Procurador de la Administración cuando señala que no hay violación del artículo 32 constitucional, que consagra el debido proceso. Efectivamente, como ha señalado la Corte, el debido proceso consagra tres presupuestos, según los cuales todo proceso debe llevarse a cabo ante autoridad competente, de acuerdo a los trámites de ley y que ninguna persona puede ser juzgada más de una vez por una misma causa. No ve el pleno como puede el artículo 1399 del Código Judicial violar el debido proceso, si esa norma está delegando competencia en los Corregidores para que ventilen asuntos que tengan relación con lanzamientos.

El artículo 44 constitucional, que consagra la propiedad privada, no puede ser violado por la norma atacada, pues esta última no tiene relación con la propiedad privada, sino con la competencia de los Corregidores en los asuntos de lanzamiento. Finalmente, la Corte ha sido reiterativa al señalar que el artículo 52 de la Constitución es puramente programática y que no alcanza a proteger derechos subjetivos susceptibles de ser violados y tampoco vemos como puede el artículo 1399 del Código

Judicial violar esta norma. Por tanto, la norma estudiada, artículo 1399 del Código Judicial, no contraviene los artículos 2, 32, 44 y 52, ni ningún otro de la Constitución Nacional. En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 1399 del Código Judicial. (Gaceta oficial No.22.518 de martes 19 de abril de 1994).

Tomando como basamento dicho fallo, nuestra Corte Suprema de Justicia, Pleno, en sentencias de 12 de noviembre de 1996, de 2 de octubre de 1997 y de 14 de octubre de 1997 se ha pronunciado señalando que el estudio constitucional del artículo 1399 del Código Judicial es “cosa juzgada”.

Recientemente, mediante fallo de 28 de septiembre de 1998 el pleno de nuestra Corte Suprema de Justicia, al conocer de advertencia de inconstitucionalidad propuesta por el Licenciado Aurelio Guzmán Muñoz, advirtió que, dada la existencia de la sentencia de 10 de septiembre de 1993, ello impide una revisión de la norma acusada de inconstitucional (artículo 1399 del Código Judicial); puesto que, tal como lo señala el artículo 203 de la Constitución Nacional y el artículo 2564 del Código Judicial, las decisiones emitidas por el pleno de dicha corporación son finales, definitivas y obligatorias. En base a ello, no se admitió la advertencia de inconstitucionalidad en comento.

b.2) Legitimación Activa:

b.2.1.) Personas Legitimadas para actuar:

De conformidad con el artículo 1399 del Código Judicial, el lanzamiento por intruso únicamente puede ser promovido por:

i.) El dueño o propietario:

La legitimación, doctrinal y jurisprudencialmente, es considerada como uno de los presupuestos procesales; y, por ende, la carencia de éste involucra la vulneración del debido proceso.

El ser propietario o titular del bien inmueble objeto de una ocupación ilegal no es suficiente para solicitar la desocupación del mismo. Se requiere acreditar tal condición, a través de los instrumentos idóneos que al respecto prevé la Ley. Y, es que la propiedad no se puede acreditar con documentación accesoria o relacionada con dicho bien. Sólo con la escritura pública por la cual se adquirió el bien, con la copia autenticada de la misma (en ambas debe constar que se encuentra debidamente inscrita en el Registro Público); o, con una certificación expedida por la Dirección General del Registro Público se puede hacer constar, de manera inequívoca, la titularidad del bien.

Con respecto a este punto, el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, mediante sentencia de 18 de noviembre de 1994, al conocer y conceder el amparo de garantías constitucionales promovido por el Licenciado Joel Aguilar, en su calidad de apoderado judicial de ELIMELINA GALLARDO DE VILLAMONTE, contra la resolución No.095-R.A. proferida el 13 de julio de 1994 por la Gobernación de la Provincia de Panamá, expresó lo siguiente:

“... Conforme al artículo 1399 del Código Judicial para solicitar la desocupación de un bien se requiere ser el dueño, su apoderado o el administrador, éstos tendrán que acreditar que son apoderados o administradores del dueño y, por ende, también tendrán que acreditar quién es el dueño. Sabido es que la propiedad de los bienes inmuebles se acredita con la copia autenticada de la Escritura Pública por la cual se adquiere el bien, debidamente inscrita en el Registro Público, o con una certificación del Registro Público.

En el presente caso, el señor SANTIAGO VILLAMONTE trató de acreditar la propiedad de la Finca No.272 con fotocopias de recibos de abonos hechos por él al Banco Hipotecario Nacional y con un recibo de pago del IDAAN; sin embargo, en dichos recibos no se señala a qué finca corresponden, ya que dichos recibos hacen alusión es a un préstamo y el del IDAAN tampoco señala de qué finca se trata. Además, dichos recibos no constituyen ninguno de los documentos que hemos dicho sirven para acreditar la propiedad de los inmuebles.

Así las cosas, tenemos que concluir que el señor SANTIAGO VILLAMONTE carece de

legitimación activa para solicitar el lanzamiento por intruso de la señora ELIMELINA GALLARDO. ...”

ii.) El apoderado del dueño del inmueble:

Entiéndase por apoderados del dueño o propietario del bien, aquellas que cuentan con un poder de representación otorgado conforme a la formalidades que prevé la ley. En consecuencia, se puede disponer de un poder especial o de un poder general otorgado por medio de un instrumento público y debidamente inscrito en el Registro Público.

Obviamente que si se pretende instaurar un proceso de lanzamiento por intruso y la persona que represente al propietario, en calidad de apoderado no sea un profesional del derecho; deberá éste, a su vez, otorgar un nuevo poder a un abogado idóneo, pues son los profesionales del derecho los únicos facultados por ley para constituirse como “apoderados judiciales”.

iii.) El administrador que haya designado el propietario del Inmueble:

La condición de administrador del inmueble debe ser debidamente acreditada con la certificación expedida por la Dirección General de

Arrendamiento del Ministerio de Vivienda. Lo anterior, claro está, tratándose de inmuebles destinados a habitación, uso profesional o docente.

Tratándose de una persona jurídica, tal designación recaerá en quien ejerza la condición de administrador del negocio, debidamente demostrado a través de la escritura pública correspondiente o de la respectiva licencia expedida por la Dirección de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias.

b.2.2.) Personas no Legitimadas para actuar:

A contrario sensu, debe entenderse que quienes no ostenten la condición de propietarios, apoderados o administradores de aquel, no se encuentran legitimados para solicitar la desocupación del bien. En consecuencia, no podrán promover demandas de lanzamiento por intruso las siguientes personas:

i.) Los Poseedores y Tenedores:

Si bien es cierto, los artículos 962 y 963 del Código Administrativo establecen que las autoridades Administrativas de Policía deben dar protección, no sólo a los propietarios o dueños de los inmuebles, sino también a los poseedores (artículo 432 del Código Civil) o tenedores de una

propiedad; tal garantía no los legitima para solicitar el lanzamiento de los “intrusos” que atenten contra sus derechos.

Las normas en comento facultan a la autoridad de Policía para hacer cesar los actos que constituyan un ataque manifiestamente injusto al derecho ajeno; mas no para ordenar el lanzamiento de los ocupantes.

Respecto a este punto, el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, en sentencia de 18 de noviembre de 1994, al conceder el amparo de Garantías Constitucionales propuesto por el Licenciado Joel Aguilar, apoderado judicial de ELIMELINA GALLARDO DE VILLAMONTE, en contra de la Resolución No.095-R.A. de 13 de julio de 1994, proferida por la Gobernación de la Provincia de Panamá, estimó lo siguiente:

“... Sin embargo, si bien es cierto que el señor SANTIAGO VILLAMONTE sí ha acreditado ser el poseedor de la casa sobre la cual pide el desalojo, no es menos cierto que también es aceptado por el señor VILLAMONTE y que consta en autos que la señor (sic) ELIMELINA GALLARDO y sus dos hijas han estado ocupando un cuarto en la referida casa por muchos años, razón por la cual tampoco podría considerárseles de intrusas. La señora ELIMELINA GALLARDO presentó un recibo de pago del IRHE a nombre de su difunto esposo, el señor ELOY VILLAMONTE. Además, ni el artículo 962 ni 963 del Código Administrativo y que fueron invocados por la

Gobernación de la Provincia de Panamá, facultan a la autoridad de policía a ordenar el lanzamiento de uno de los poseedores u ocupantes, tal situación en todo caso debe ventilarse en la vía ordinaria, ya que la señora ELIMELINA GALLARDO no puede ser considerada una intrusa.

Obsérvese que los artículos 1097 y 1098 del Código Administrativo, los cuales fueron invocados por el Corregidor de San Francisco para ordenar el desalojo también se refieren a intruso.”

De lo transcrito se infiere que quién detente la calidad de poseedor no puede impetrar la solicitud de Lanzamiento por Intruso en contra de quienes perturben o atenten contra sus derechos. No obstante, si pueden acudir ante las autoridades jurisdiccionales a hacer valer sus derechos, a través de un proceso sumario conforme a los artículos 1346 y siguientes del Código Judicial (interdictos posesorios) o de un proceso ordinario (Prescripción Adquisitiva de Dominio (artículos 1678 y s.s. del Código Civil). De igual forma, pueden apersonarse ante las autoridades del Ministerio Público a suscribir la correspondiente denuncia por desalojo o perturbación de la posesión o tenencia de un inmueble, (artículos 197 y 198 del Código Penal).

Con respecto a lo anterior, es preciso hacer constar lo anotado por el Juez Sexto del Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá,

en fallo No.31 de 28 de mayo de 1998, al resolver la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovida por el Licenciado Joaquín Roger Pérez, en contra de la Resolución No.02/97 C.P. de 6 de enero de 1997 proferida por la Corregiduría de Pedregal, que declaraba intruso a su representado TOMAS TREJOS y demás ocupantes de una finca de propiedad de NICOLAS VASQUEZ HERNANDEZ.

El amparista alegaba que el Corregidor de Pedregal había violado el principio del debido proceso que recoge el artículo 32 de nuestra Constitución Política, pues de acuerdo con el artículo 1399 del Código Judicial, solamente se puede ordenar el lanzamiento de aquellas personas que no acrediten un justo título de ocupación, lo cual no sucedió con su representado, pues éste acreditó mediante testigos y pruebas documentales su ocupación pública, pacífica, de buena fe y con ánimo de dueño; situación que era suficiente para que dicho funcionario declinara la competencia del negocio a la jurisdicción civil ordinaria; lo cual no se dio.

En este orden de ideas, en el fallo en comentó el Juzgador anotó:

“...Además, contrario a lo planteado en la demanda de amparo, al Corregidor de Pedregal no le corresponde remitir la actuación de Lanzamiento por intruso instaurada por NICOLAS VASQUEZ HERNANDEZ contra TOMAS TREJOS y otros a la Jurisdicción civil ordinaria, sino más bien corría a cargo del amparista plantear el

reconocimiento de su derecho en sede de dicha jurisdicción ordinaria, a propósito de resguardar su ocupación, que señala le asiste sobre la Finca No.128536, inscrita en el rollo 12700, complementario, Documento 1, de la sección de la Propiedad, Provincia de Panamá, en consecuencia, debió accionar dicha jurisdicción civil, antes de que se propulsara proceso de lanzamiento por intruso, para contrarrestar dicha acción a través de justo título, ya sea promoviendo proceso de prescripción adquisitiva de dominio o el proceso que hubiese tenido a bien promover.”

Cabe señalar que, en consulta N.C./171 de 23 de agosto de 1993, el Procurador de la Administrador opinó que el dueño del bien acupado, su apoderado o administrador, no son los únicos que pueden solicitar el lanzamiento por intruso.

Según el jurista Colombiano Hernando Urrutía, aparte del propietario y tenedor o poseedor de la cosa, “pueden ser los sucuestres a quienes les haya sido encomendada (los cuales tendrán que responder por ello a su legítimo dueño), los acreedores prendarios, el usuario, el que tiene derecho de habitación, o quienes tienen sobre la cosa ocupada los derechos de usufructo, uso y/o habitación”. El Procurador de la Administración considera que ello es correcto a la luz de los artículos 962 y 963 del Código Administrativo, los cuales deben ser interpretados en conjunto con el artículo 1399 del Código Judicial; por cuanto, en dichas disposiciones se le

impone a la policía el deber de proteger, no solamente la tranquilidad del dueño del bien, sino además, la del poseedor y tenedor, propiamente tales

Compartimos tal criterio, pues resulta ilógico que a los poseedores y tenedores se les deba brindar protección impidiendo las vías de hecho en contra de sus legítimos derechos (artículos 962 y 963 del Código Administrativo); y, nuestros tribunales de justicia consideren que los mismos no se encuentran legitimados para solicitar la desocupación y entrega del bien, ante la presencia de un ocupante ilegal que perturbe o pretenda despojarlos de sus derechos.

Debemos tener presente que “todo poseedor tiene derecho a ser respetado en su posesión; y si fuere inquietado en ella, deberá ser amparado o restituido en dicha posesión por los medios establecidos en el Código Judicial y Administrativo”. (artículo 432 del Código Civil).

Aunado a lo anterior, recordemos que los poseedores y tenedores se encuentran legitimados en la ley penal para denunciar a quienes perturben o pretendan despojarlos de sus derechos.

Lo cierto es que nuestros tribunales de justicia se han pronunciado en reiteradas ocasiones, como hemos señalado, advirtiendo que tal facultad se encuentra reservada estrictamente para el propietario, o el administrador o apoderado que el mismo haya designado.

ii.) Los Usufructuarios, Usuarios y los que tengan Derecho de Habitación:

De conformidad con el artículo 603 del Código Civil, tanto el usufructuario, como el usuario y el que tiene derecho de habitación, son hábiles para ejercer por sí las acciones y excepciones posesorias dirigidas a conservar o a recuperar el goce de sus respectivos derechos, aun contra el propietario.

Estos, al igual que los poseedores y los meros tenedores, no se encuentran legitimados para solicitar el lanzamiento de quienes perturben sus derechos. No obstante, si pueden acudir ante el poder judicial a hacer valer sus derechos, ya sea conservándolos o recuperándolos.

iii.) Los adjudicatarios:

Un problema que a diario se presenta en las distintas Corregidurías que conforman el Distrito de Panamá, son las demandas de lanzamiento por intruso promovidas por adjudicatarios del Banco Hipotecario Nacional, que se ven perjudicados por terceros que entran a ocupar los inmuebles que les han sido adjudicados.

Como quiera que tales personas no se encuentran legitimadas para actuar por no poseer ninguna de las tres condiciones (dueño, administrador o

apoderado) le corresponderá al Banco Hipotecario Nacional, como titular del bien, presentar la solicitud o conferir el poder respectivo para entablar la solicitud.

b.3.) Legitimación Pasiva:

La legitimación pasiva no es más que la “capacidad de ser demandado en proceso”. Tratándose de lanzamiento por intruso, tal calidad recaerá sobre quien o quienes se encuentren ocupando el bien “sin contrato de arrendamiento y sin título explicativo de dicha ocupación”.

Ahora bien, respecto al momento en que se adquiere tal condición (intruso) se puede distinguir entre:

b.3.1.) Ocupación Ilegal Originaria:

Se da cuenta el ocupante, desde el primer momento en que se introduce en el bien lo hace de manera ilegal, esto es, sin contar con contrato de arrendamiento o con algún título que explique la ocupación.

b.3.2.) Ocupación Ilegal Sobreviniente:

Contrario a lo anterior, en este supuesto el ocupante si llegó a ocupar el bien por un medio legítimo. No obstante, el título que justificaba la

ocupación, posteriormente es decretado nulo, ilegal, sin valor alguno. Ello suele suceder cuando se decreta la rescisión del contrato de arrendamiento, cuando el deudor hipotecario pierde el bien luego de un remate judicial, etc.

Con respecto a este último supuesto (remate) es preciso aclarar que otras legislaciones, el juez que conoce del remate es quien procede a decretar y ejecutar el desalojo de los ocupantes del inmueble rematado; sin embargo, ello no ocurre en la nuestra, en donde el acreedor hipotecario se ve obligado a acudir ante la justicia administrativa de policía.

El Doctor Pedro Barsallo, haciendo alusión a este irregular trámite expresa lo siguiente:

“... La Ley nada dice en materia del proceso ejecutivo o en el procedimiento de remate judicial, y el rematante, inclusive cuando se trata del acreedor hipotecario que adquirió el bien por cuenta de su crédito, debe dirigirse forzosamente por la vía del procedimiento extraordinario del “lanzamiento por intruso” contra el expropietario actual ocupante de hecho del inmueble rematado. Vía inadecuada y difícil, que debe tomar el rematante ante el Jefe de Policía (Corregidor) del barrio correspondiente quien, según la ley, deberá llevar a cabo el lanzamiento inmediatamente (art. 1399 Código Judicial), lo cual tampoco se hace, a veces por razones humanitarias muy explicables, la mayoría de las veces por razón de que estos Jefes de Policía han creado, más allá de la ley, un trámite especial en el cual al hacer comparecer al ocupante, dictan resolución dando términos para la desocupación y a su vez estas resoluciones son

objetos de recurso de apelación ante la Alcaldía del Distrito respectivo e inclusive de Amparo de Garantías Constitucionales ante los tribunales con procedimiento de dos instancias, que hacen que el trámite en vez de ser corto y eficaz, sea largo, complicado y causante así de daños y perjuicios que nadie repara ...”²⁶

En igual sentido se ha pronunciado nuestra Corte Suprema de Justicia-Sala de lo Civil, cuando en sentencia de 19 de septiembre de 1991, aclara que “el proceso administrativo de lanzamiento por intruso, tiene como premisa que quien pide el lanzamiento es el propietario del bien inmueble o sus apoderados independientemente que ese título lo haya adquirido comprando el bien en un remate o de cualquier otra manera”.²⁷

En nuestra opinión, el que haya adquirido la propiedad de un bien a través de una venta judicial (remate) y requiera la desocupación del inmueble por parte de los anteriores propietarios, deberá promover una solicitud de “desalojo” ante las autoridades administrativas de policía (Corregidor) fundamentándose en los artículos 962, 963, 1097 y 1098 del Código Administrativo.

²⁶ BARSALLO, Pedr.J. Artículos y Conferencias sobre Temas de Derecho Procesal Civil, Panamá, 1992, p. 29.

²⁷ JOVANE, Jaime y RODRIGUEZ, José Martín. Jurisprudencia Civil al Día, Extractos Jurisprudenciales 1990-1993, Publipan, Panamá, 1993, p. 348.

Somos del criterio que quien haya ocupado el bien de manera legal y posteriormente el título que explica tal ocupación pierde tal condición, no puede ser considerado con “intruso”, pues su introducción al inmueble no fue clandestina, ilegal, ni ejerciendo violencia o intimidación. Como quiera que es el “ ingreso” al bien lo que debe considerarse para calificar la condición del ocupante, estimamos que éste, ante la pérdida de la legitimidad del título, se convierte en “perturbador” más no en intruso.

De igual forma, le aclaramos al distinguido letrado Dr. Pedro Barsallo, que no son las autoridades de policía las que han “creado” un procedimiento distinto al previsto en el artículo 1399 del Código Judicial, para ventilar las solicitudes de Lanzamiento por Intruso. Más adelante, cuando estudiemos el procedimiento que debe aplicarse y lo analicemos a la luz de los fallos que han proferido nuestros tribunales de justicia, nos percataremos que no fueron las autoridades administrativas de policía las que, de buenas a primeras, decidieron sustanciar las solicitudes de lanzamiento por intruso, cifiéndose al procedimiento previsto en el Código Administrativo para tramitar las controversias civiles de policía. (Arts. 1721 y s.s. del Código Administrativo).

Han sido nuestros tribunales de justicia, los que, siguiendo los planteamientos vertidos por nuestra Corte Suprema de Justicia-Pleno, en

sentencia de 30 de septiembre de 1994, han desestimado la tesis de que el lanzamiento por intruso es una acción de fuerza de ejecución inmediata.

b.4.) Títulos Explicativos de la Ocupación:

Nuestro legislador se limitó a señalar en el artículo 1399 del Código Judicial que quien no cuente con contrato de arrendamiento y no exhiba título explicativo de su ocupación, podrá ser lanzado de inmediato por el Jefe de Policía. Sin embargo, en ningún momento señala que debe entenderse por “título explicativo de la ocupación”, y que documentos cuentan con tal carácter.

En nuestro Código Civil, específicamente en su artículo 1689, sólo encontramos una definición de lo que debe entenderse por “justo título”, señalándose como aquel que “legalmente baste para transferir el dominio o derecho real de cuya prescripción se trate”.

Ahora bien, tratándose de lanzamiento por intruso no se hace alusión a “justo título” sino a “título explicativo de la ocupación”. Entendemos por tal, aquel de donde se deduzca algún tipo de autorización o consentimiento; ya sea por el propietario del inmueble (o su apoderado o administrador) o por alguna autoridad competente.

Lo cierto es que en nuestros tribunales no se tiene claro lo que debe entenderse por título explicativo de la ocupación y qué documentos resultan idóneos para justificar o explicar tal ocupación.

En tal sentido, nos permitimos traer a colación lo señalado por el Juez Sexto del Circuito de lo Civil del Primer Distrito Judicial de Panamá, en fallo No.31 de 28 de mayo de 1998, al resolver la demanda de Amparo de Garantías Constitucionales promovida en contra de la Resolución No.02/97 C.P. de 6 de enero de 1997, emitida por la Corregiduría de Pedregal dentro del Proceso de Lanzamiento por Intruso instaurado por NICOLAS VASQUEZ HERNANDEZ contra TOMAS TREJOS, YOLANDA E. GONZALEZ DE LAZARUS, CINDY THOMAS DE RODRIGUEZ y CUALQUIER OTRO OCUPANTE:

“...Sobre el particular, el Tribunal de amparo considera oportuno traer a colación que por justo título “se entiende todo hecho o acto jurídico que por su naturaleza y por su carácter de verdadero y válido es apto para atribuir en abstracto el dominio” (ALESSANDRI RODRIGUEZ, ARTURO y SOMARRIVA UNDURRAGA MANUEL, “Los Bienes y los Derechos Reales”, Imprenta Universal, pág. 465), de manera que desde la conceptualización que nos brinda la connotación anterior, se infiere que el amparista incumplió ante el funcionario administrativo acusado, con el acreditamiento del título explicativo de su ocupación, tal cual preceptúa el artículo 1399 del Código Judicial, pues a fojas 4

del expediente contentivo de los antecedentes figura certificación expedida por el Registro Público que comprueba la titularidad de la finca No. 128536, inscrita al rollo 12700 complementario, Documento 1, de la sección de la Propiedad, Provincia de Panamá a nombre de NICOLAS VASQUEZ HERNANDEZ, y mal puede desvirtuarse dicha prueba documental con testimonios, como lo argumenta el amparista, por ende, a criterio del suscrito Juzgador la prueba a que alude el amparista resulta insuficiente para los efectos de comprobar el título explicativo de su ocupación...”

Otra interrogante que surge al respecto es ¿Qué Autoridad es la competente para calificar y determinar si el título explica o no la ocupación: El mismo Corregidor que conoce de la solicitud de lanzamiento por intruso o la jurisdicción civil ordinaria?

Por ejemplo, en sentencia de 22 de junio de 1994, el Corregidor de Policía de Río Abajo decretó el Lanzamiento por Intruso de ADISBEL MARTINEZ, advirtiendo que la autorización que emitió la Junta Comunal de Río Abajo para que la misma ocupara el bien, el cual invocó como título explicativo de la ocupación, carecía de tal valor, por no emanar de la propietaria de la finca.

Tal decisión fue debidamente apelada, no obstante, mediante proveído de 27 de junio de 1994, la autoridad de policía en comento lo declaró inadmisibile.

En virtud de ello, se promovió acción de Amparo de Garantías Constitucionales, el cual fue denegado por el Juez Quinto del Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, mediante sentencia No. 45 de 6 de julio de 1994. Dicho fallo fue confirmado por el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá, mediante sentencia de 31 de agosto de 1994, en donde ratifica que la autorización de la Junta Comunal no constituye título explicativo de la ocupación.

Ahora bien, esta decisión contó con el salvamento de voto de la magistrada ELITZA A CEDEÑO quien advirtió que “en sentencia de 4 de agosto de 1994 dictada en otra demanda de Amparo de Garantías Constitucionales propuesta por ALBERTINA MORENO DE NAVARRO contra el mismo Corregidor de Río Abajo; sobre resolución expedida en los mismos términos que la examinada en el amparo que ahora se atiende; y contra la presentación de un título justificativo de la ocupación igual al presentado en este caso, la Sala de este Tribunal bajo mi Ponencia, sostuvo el criterio de que el Corregidor no era la autoridad competente para calificar o negar el título presentado por la parte amparista, sino que este

acto correspondía a la jurisdicción ordinaria y por ende concedió aquel amparo.”

No compartimos el criterio externado por la Honorable Magistrada en su salvamento de voto, por cuanto, ello significaría desconocer el estricto sentido literal del artículo 1399 del Código Judicial que le atribuye al Jefe de Policía, que en este caso es al Corregidor del Barrio, la competencia para conocer de dicha solicitud; aunado a ello, no debemos perder de vista que en nuestro ordenamiento jurídico se prevé el sistema de la sana crítica como regla aplicable al momento de valorar y apreciar las pruebas allegadas al proceso. En consecuencia, el Corregidor de Policía, además de tener la competencia privativa en dichos casos, está facultado para que, en base a su sana crítica y, sin que ello excluya la solemnidad documental que la ley establezca para la existencia o validez de ciertos actos o contratos, examine los títulos que se le exhiba y determine el mérito que les corresponda.

b.4.1.) Contrato de Arrendamiento:

Obviamente que si el demandado, cuyo lanzamiento se solicita, presenta ante la Autoridad Administrativa de Policía un contrato de arrendamiento que ampara su presencia dentro del inmueble, no estaríamos ante la figura del “intruso”.

En tal supuesto, le corresponderá al arrendador entablar la correspondiente demanda de Lanzamiento (por mora o vencimiento de contrato) o de Desahucio, ante la Comisión de Vivienda de la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda o ante un Juzgado Municipal, Ramo Civil, en atención al canon de arrendamiento o naturaleza del bien inmueble objeto de la relación.

Es más, ante la existencia de una relación contractual, ni siquiera puede solicitarse a la autoridad de policía la desocupación y entrega del bien, “vía desalojo”. Así lo determina la Juez Segunda del Circuito de Colón, Ramo Civil, área de Cristóbal, cuando en sentencia No. 46 de 18 de mayo de 1999, que decide la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovida por el Licenciado Eduardo Sinclair Padilla, en nombre y representación de CENTRAL AMERICAN LINE, S.A.; en contra de la orden de hacer proferida por la señora NIDIA DE ESCAPA, Corregidora de Cristóbal, mediante proveído de 7 de mayo de 1999, que ordena el lanzamiento por intruso de su representada, aclara lo siguiente:

“Como expresamos con antelación, del oficio dirigido por la Autoridad Marítima de Panamá a la funcionaria atacada se colige una solicitud de desalojo de la Amparista y la razón obedece a que se venció el término del Contrato de Arrendamiento existente entre ambos y que pese a los recursos que interpuso la arrendataria el mismo

no fue prorrogado y en vista de que se le concedió una plazo (sic.) para desalojar voluntariamente y no lo hizo se solicitó el desalojo, el cual debió llevarse a cabo no sólo conforme a los trámites legales, sino ante la autoridad competente que es otro de los supuestos que contiene el artículo 32 de la Constitución Nacional (El subrayado es nuestro).

A propósito de autoridad competente, tenemos que las acciones tuvieron su génesis en el vencimiento del Contrato culminando con una solicitud de desalojo.

El artículo 1320 del Código Civil, establece que puede el arrendador pedir el lanzamiento del arrendatario por dos causas: haber expirado en término convencional del arrendamiento o el término del desahucio y por falta del precio convenido.

De acuerdo a las constancias procesales está claro que el desalojo se solicita por el vencimiento del término convencional del arrendamiento.

El artículo 1391 del Código Judicial establece que el lanzamiento será decretado: a) cuando esté vencido el término del desahucio sin que el arrendatario haya desocupado el local o haya entregado el bien objeto del contrato y como es sabido el aviso de desalvicio (sic) debe hacerse judicialmente; b) cuando el arrendatario esté en mora en el pago de alquileres correspondientes a dos o más períodos consecutivos si se tratare de un predio urbano o de un período entero si se tratare de un predio rústico; y, c) cuando proceda de acuerdo con disposición legal expresa, como es el caso del artículo 1320 del Código Civil y si bien el -- prevé nuestro ordenamiento procesal trámite especial para este proceso, debe entenderse que los Tribunales ordinarios y las autoridades de Vivienda según el caso, son los competentes para conocer el mismo, toda vez que los Jefes de Policía

únicamente conocen de lanzamiento por intruso que ha quedado explicado como y cuando procede.

En el caso en particular, -- el competente para conocer de dicho lanzamiento sería el Juez de Circuito, por ser un ente estatal el arrendador, de acuerdo a lo establecido en el Ordinal b. del artículo 159 del Código Judicial, por lo que resulta de acuerdo a nuestro criterio que la señora Corregidora de Cristóbal, además no es competente para conocer del lanzamiento de marras y por ende debe ser concedido el Amparo del Garantías Constitucionales.

Por todo lo anteriormente expuesto, la que suscribe, JUEZ SEGUNDA DEL CIRCUITO DE COLON, RAMO CIVIL, AREA DE CRISTOBAL, administrando justicia en nombre del al República y por autoridad de la Ley,

C O N C E D E LA ACCION DE AMPARO DE GARANTIAS CONSTITUCIONELES, propuesta por CENTRAL AMERICAN LONE, S.A. contra la CORREGIDORA DE POLICÍA DE CRISTOBAL.

En consecuencia, R E V O C A la ORDEN DE HACER contenida en el proveído de 7 de mayo de 1999, que resuelve ejecutar el desalojo del amparista de conformidad con lo solicitado y ordenado por la Autoridad Marítima de Panamá.”

Ahora bien, hay que tener claro que en el contrato de arrendamiento que presente el demandado para acreditar su condición de arrendatario, debe figurar como arrendador el demandante; esto es, el propietario del bien (o el apoderado o administrador que éste haya designado).

En el evento de que se invoque un contrato que no haya sido suscrito por el propietario del bien o por las personas que éste haya facultado para que lo representen (apoderado o administrador), estaríamos en presencia de un título ilegal que no explicaría, ni justificaría la ocupación.

Así lo entendió el Juez Segundo del Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, cuando en Auto # 1766 de 22 de agosto de 1996, advirtió:

“...El amparista es propietario de la Finca No.60,193 razón por la cual, tiene derecho a que con vista al procedimiento señalado en la norma citada, se le conceda lo pedido, pues el demandado en el proceso de lanzamiento, en forma alguna ha acreditado título legal que justifique su estadía en dicho local, pues el contrato de arrendamiento con el cual pretende justificar la ocupación es un título a todas luces ilegal, pues VICTOR MANUEL VARELA CAMARGO, deudor hipotecario del amparista, no podía arrendar sin consentimiento del acreedor hipotecario, el CITIBANK, N.A. en este caso.

La otra norma jurídica que también se dice violada, el Artículo 44 de la Constitución Nacional que garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley, por personas jurídicas o naturales, pues el CITIBANK, N.A. al adquirir la Finca No.60,193 tiene derecho a dicha garantía, y a que se le respete la posesión adquirida, lo que no ha hecho el funcionario acusado, pues al solicitar éste, el CITIBANK, N.A., el lanzamiento por intruso ante el funcionario competente lo hizo conforme a derecho, y conforme a derecho el funcionario acusado debió resolver su pretensión, al no hacerlo

así, como ya lo dijimos, viola igualmente esta garantía.”

De lo expuesto en dicho fallo se infiere de manera diáfana que el contrato de arrendamiento que celebre el deudor hipotecario, no facultado para ello por el acreedor hipotecario, no tendrá valor alguno ni podrá ser invocado como título explicativo de la ocupación.

De igual forma, tampoco constituirá título explicativo de la ocupación, el contrato de arrendamiento que el ocupante ilegal haya celebrado con alguien que tenga la condición de arrendatario y no de propietario. Ello lo aclara el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá en

sentencia de 10 de febrero de 1994, al señalar:

“Tal como hemos dicho, THE INTERNATIONAL COMMERCIAL BANK OF CHINA acreditó mediante el medio idóneo ser la propietaria de la Finca No.44711, por lo que dicha sociedad está legitimada para interponer el lanzamiento por intruso, ya que el citado artículo 1399 del Código Judicial no le exige ningún otro requisito, mientras que el señor ALBERTO LEE TUÑÓN nunca mostró título justificativo de la ocupación ya que el contrato de arrendamiento que él alega que lo legitima para ocupar el bien no fue celebrado con la propietaria de la finca sino con una sociedad CORPORACION HERMANOS LEE, la cual aparece como arrendataria del inmueble. (Amparo de Garantías Constitucionales

propuesto por THE INTERNATIONAL COMMERCIAL BANK OF CHINA contra el Alcalde Encargado del Distrito Capital. Sentencia Apelada).

Igual criterio mantuvo la Gobernación de la Provincia de Panamá, cuando en Resolución No. RA-008-97 de 27 de junio de 1997, al decidir recurso extraordinario de revisión administrativa instaurado en contra de la Resolución No.2060 S.J. de 28 de octubre de 1996, emitida por la Alcaldía de Panamá, aclaró que los contratos de sub-arriendo celebrados sin el consentimiento previo y expreso del dueño del inmueble, a tenor de lo previsto en el artículo 19 de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, carecen de valor alguno.

Queda claro entonces que, los sub-arriendos no autorizados por el arrendador, bajo ninguna circunstancia pueden ser concebidos como títulos explicativos de la ocupación. En consecuencia, los contratos de arrendamiento que celebre un arrendatario, sin contar con el consentimiento del propietario del bien (su administrador o apoderado) carecen de valor legal alguno, en lo que a justificación de una ocupación se refiere.

b.4.2.) Recibos de Pago de Alquiler:

Por regla general las Autoridades Administrativas de Policía (Corregidurías y Alcaldías) reconocen y aceptan los recibos de pago de alquiler como títulos explicativos para justificar la ocupación. Y es que los mismos constituyen prueba fehaciente de que existe una relación entre el demandante y el demandado que desvirtúa la condición de “intruso”.

No obstante, se han dado casos aislados en donde los juzgadores han errado al valorar dichos documentos.

Por ejemplo, en sentencia de 11 de septiembre de 1991, el Primer Tribunal Superior de Justicia del Distrito Judicial de Panamá CONFIRMA la sentencia No.209 de 12 de agosto de 1991, dictada por el Juez Séptimo del Primer Circuito Judicial de Panamá, dentro del Amparo de Garantías Constitucionales propuesto por CARLOS ANDRADE YANES contra el Corregidor de San Francisco JOSE G. GARCIA; resolviendo de la siguiente manera:

“Para el amparista, se ha violado de manera directa, por omisión, el artículo 32 de la Constitución Nacional que consagra el principio del debido proceso en la medida en que: no es de competencia del Corregidor de San Francisco De La Caleta, decretar un lanzamiento, al considerar que es intruso un ocupante, cuando el

mismo es inquilino y ha aportado los recibos correspondientes.

En este caso, la Autoridad de Policía, es la autoridad competente, toda vez que, por la cuantía del cánón de arrendamiento, la Autoridad Administrativa

correspondiente para decidir este problema inquilinario, lo es la Dirección General de Arrendamiento, de acuerdo con la Ley No.93 de 4 de octubre de 1973”.

Ahora bien, ante la petición de un propietario en regla, del desalojo por intruso del ocupante de su inmueble, dice la Ley, que la persona cuestionada debe poner un título explicativo de la ocupación. Sin embargo, consta en el expediente que no lo ha hecho así; y, no son los “recibos” allegados al expediente lo que precisamente informan categóricamente de la calidad de inquilino que reclama el ocupante.

Si como alega el Amparista, reside en esa vivienda desde hace varios años, (follo 4), debió haber regularizado su situación a través de los resortes e instrumentos legales que la Ley de vivienda (Ley 93/73) pone precisamente a su disposición; pero como quiera que no lo ha hecho, es de suponer que no le asiste un título que explique su ocupación frente al propietario que reclama su salida por intruso.”²⁸

Bajo ninguna circunstancia podemos prohijar y admitir como válida la tesis plasmada en el referido fallo, toda vez que ello significaría desconocer que en nuestro ordenamiento jurídico se le reconoce valor,

²⁸ Revista de Jurisprudencia y Doctrina “Jurs”, Extractos - Primer Tribunal Superior Civil Sistemas Jurídicos S.A., No 1, año 2, Panamá, 1 de abril de 1992 pág. 121 y 122

incluso a los contratos en donde no existe documentación escrita, pero si un acuerdo previo de voluntad entre las partes.

Basta que el demandado reconozca la existencia de la relación contractual para desestimar de inmediato la demanda de lanzamiento por intruso.

Contrario a lo anterior, observamos que, mediante Resolución No.6 de 2 de mayo de 1998, el Corregidor de Parque Lefevre declaraba intrusa a CLEOTILDE CARMINA; y por ende, ordenaba su desalojo del inmueble. Ante tal situación, la demandada promovió Amparo de Garantías Constitucionales advirtiendo, entre otras cosas, violación al artículo 32 de nuestra Carta Fundamental. Específicamente su inconformidad la basaba en que ella no tenía la calidad de “intrusa”, sino de “arrendataria”; y es que la propia demandante reconoce tal condición al señalar, con respecto a la demandada, que ella “tenía más de cuatro (4) meses que no le pagaba”.

Al revisar el caso en comento, observamos que el Corregidor de Policía de Parque Lefevre, pasando por alto lo expresado por la propia demandante en el hecho cuarto de su solicitud, basó su decisión argumentando que se ofició a la Dirección General de Arrendamiento y ésta certificó que en dicha Dependencia no reposaba demanda alguna de formalización de contrato entre las partes en conflicto.

La decisión del Corregidor de Policía fue apelada y la Alcaldía de Panamá, en resolución No.1558 S.J. de 13 de agosto de 1998 prohió la misma, ante la supuesta inexistencia de relación contractual entre las partes, lo cual fue certificado por la Dirección General de Arrendamientos.

No obstante lo anterior, la afectada promovió amparo de garantías constitucionales, el cual fue concedido por el Juez Quinto del Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, mediante Sentencia No.41 de 31 de agosto de 1998. En la parte motiva de dicho fallo, el juzgador externó:

“De lo antes referido, se desprende que tanto la Corregiduría como la Alcaldía, estimaron que la inexistencia de reclamación, por parte de la amparista, para que el contrato se formalizara ante las comisiones de vivienda, es prueba suficiente de la inexistencia del contrato de arrendamiento. O dicho en otro giro: que la existencia de reclamación en tal sentido ante las comisiones de vivienda, es requisito de la existencia del contrato de arrendamiento. Que equivale a decir que la tantas veces mencionada reclamación es una solemnidad (requisito ab solemnitate) para la existencia del contrato de arrendamiento. Tesis peregrina que colige abiertamente con nuestro orden jurídico, en el que el contrato de arrendamiento es consensual por esencia, y por consiguiente el mismo se perfecciona, nace a la vida jurídica y produce derechos y obligaciones para las partes que lo estipulan, por el mero concierto de voluntades de los contratantes. De lo que se deduce que, ni la reclamación a que alude la Corregidora, ni el registro de contrato ante la Dirección General de Arrendamiento, ni siquiera

la existencia de contrato escrito, es requisito de existencia del arrendamiento. La relación contractual de este tipo existe con independencia de que por escrito o que se le añadan otras solemnidades.”

Compartimos el criterio vertido por el Juez Quinto del Circuito Civil, por cuanto, ante la propia manifestación de la parte actora en el sentido de que la demandada “tenía más de cuatro (4) meses que no le pagaba”, se excluía a la Autoridad de Policía de aprehender su conocimiento; y, más aún, de entrar en elucubraciones respecto a la existencia o no de la relación contractual.

Sabido es que el registro o no del contrato de arrendamiento ante la Dirección General de Arrendamiento del Ministerio de Vivienda, nada tiene que ver con la existencia del mismo.

Ciertamente que si la demandante (arrendadora) deseaba dar por terminada la relación contractual por la “supuesta morosidad”, debió promover la demanda de “Lanzamiento por Mora”, la cual escapa del conocimiento de las Autoridades Administrativas de Policía.

Obviamente que, ante la falta de registro, el primer paso que debía promover la demandante era la formalización del respectivo contrato, para luego accionar ante una eventual morosidad.

Téngase presente que, en el caso particular de un arrendatario, la terminación de su derecho al disfrute del bien arrendado - que según la ley debe garantizarle el arrendador durante la vigencia del contrato - acaece, entre otras causas, por expiración del contrato, por morosidad o por reclamación que para sí haga el arrendador del bien dado en arriendo. El conocimiento de ninguna de dichas causas está atribuido a las Autoridades Administrativas de Policía.

b.4.3.) Certificaciones del Registro del Estado Civil:

De conformidad con el artículo 310 del Código Civil, el registro del estado civil comprenderá las inscripciones de nacimientos, matrimonios y defunciones, y las anotaciones de emancipaciones, reconocimientos, legitimaciones, adopciones, habilitación de edad, sentencias firmes de divorcio o nulidad de matrimonio y las dictadas en juicios de simple separación de cuerpos o de bienes.

La interrogante que surge en materia de lanzamientos por intruso es la siguiente ¿Puede el demandado invocar o aportar una certificación del Registro Civil para explicar su ocupación del bien?. ¿Puede una certificación del Registro Civil suplir la falta de contrato y servir de título

explicativo de la ocupación, cuando el demandado tenga vínculos con el arrendatario original?.

Para resolver tales interrogantes se hace preciso analizar el sentido y alcance del artículo 18 de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, el cual nos permitimos transcribir a continuación:

“Los arrendatarios no podrán transferir los derechos que surjan de los contratos de arrendamiento celebrados de acuerdo con las formalidades de esta Ley.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el cónyuge, hijos o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad que habiten con el arrendatario, en caso de muerte de éste se subrogan en todos los derechos y obligaciones sin necesidad de celebrar un nuevo contrato de arrendamiento. Igualmente cuando por causa justificada el arrendatario se mude del inmueble, los parientes que convivan con él podrán subrogarse en los derechos y obligaciones del contrato.”

De la norma trasliterada se colige con meridiana claridad que los derechos y obligaciones en favor de un arrendatario pueden ser transferidos a su cónyuge o familiares. No obstante, debe partirse de la premisa de que existe un contrato de arrendamiento, y que quienes se subrogan en los derechos y obligaciones contenidas en el mismo, a favor del arrendatario, se encontraban habitando con éste al momento de su deceso o en que haya decidido mudarse por causa justificada.

Significa entonces que no bastará invocar el respectivo certificado del Registro Civil que prueba el vínculo con el arrendatario; sino que, adicionalmente debe probarse la muerte del arrendatario, o las causas por la cual éste se mudó.

También debe demostrarse que quien invoca tal título explicativo de la ocupación se encontraba habitando el inmueble cuando se produjo tal situación (muerte o mudanza del arrendatario).

Pese a que se trata de una disposición contenida en la legislación de vivienda, la misma puede ser aplicada por analogía al momento de ventilarse una solicitud de lanzamiento por intruso.

Igualmente, puede darse el caso de que exista vínculo de consanguinidad o afinidad entre la parte demandante y la demandada. Ello ha sido objeto de gran polémica, puesto que, para quienes defienden el orden jurídico familiar y abogan por un tratamiento especial, tal materia escapa del conocimiento de las autoridades administrativas de policía. En tal caso, le corresponderá a las autoridades de la jurisdicción especial de familia y de menores, determinar en que supuestos procede el desalojo de un miembro del núcleo familiar.

A manera de ejemplo podemos citar que, en sentencia No.066 R.V. de 8 de diciembre de 1998, la Corregiduría de Tocumen ordenó la salida de la

señora CARMELINA MARIA CUEVAS y de sus menores hijos, de la casa #29, ubicada en Santa Mónica, de propiedad del señor JOHN R. CORBIN.

En la resolución en comento, la Corregidora sostuvo, entre otras cosas, que no existía vínculo alguno entre la señora CARMELINA MARIA CUEVAS y el señor JOHN CORBIN, puesto que, al suspenderse la inscripción del matrimonio celebrado entre ambos, el mismo no tenía validez.

Ante tal decisión, la afectada promovió acción de Amparo de Garantías Constitucionales, la cual fue resuelta favorablemente por el Juzgado Segundo del Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, mediante Sentencia No.3 de 20 de enero de 1999, en la cual advirtió lo siguiente:

“Tanto en el expediente que nos ha sido remitido como antecedente, como en el expediente de Amparo, existen pruebas fehacientes de que JOHN RANDOLPH CORBIN BRYAN y CARMELINA MARIA CUEVAS MARINES, contrajeron matrimonio ante autoridad competente; consta igualmente, que dicho matrimonio fue suspendida su inscripción por la Dirección General del Registro Civil, por tener el señor RANDOLPH CORBIN inscrito matrimonio anterior. No es cierto entonces, que entre el señor CORBIN y la señora CUEVAS no existiera vínculo matrimonial como lo expone la

funcionaria acusada en su resolución, y es cierto también que el señor CORBIN mantiene un matrimonio anterior inscrito, lo que es causal de nulidad absoluta del matrimonio CORBIN - CUEVAS; sin embargo, el mismo no ha sido pedido por quienes el Código de la Familia en su artículo 227, señala que pueden pedirlo. El artículo 231 de la misma excerta legal citada establece que el matrimonio contraído de buena fe y con las solemnidades legales, aunque sea declarado nulo, producen todos los efectos legales, tanto en favor de los cónyuges como de sus hijos o hijas. Si ello es así, y el matrimonio en comento se celebró y no ha sido anulado, y aunque lo hubiese sido, tiene efectos legales en cuanto a los derechos y deberes de los cónyuges, y en este caso al haber adoptado la mujer el domicilio del marido, no puede ser desalojada del mismo, sin que previamente se determine el régimen económico matrimonial.”

b.4.4.) Contrato de Promesa de Compra Venta:

Un contrato de promesa de compra venta puede ser considerado como título explicativo de la ocupación, sólo en el evento de que, en alguna de sus cláusulas, el promitente vendedor haya autorizado al promitente comprador la ocupación del bien inmueble, antes de que se materialice la compra-venta y la misma sea elevada a escritura pública.

**b.4.5.) Copias Autenticadas de Sentencias o
Certificación de Presentación de
Demanda ante la Jurisdicción Ordinaria
Civil:**

Algo que tenemos que tener presente es que un ocupante ilegítimo o “intruso” puede convertirse en un poseedor titular de acciones posesorias, que le permiten conservar o recuperar esa posesión material.

Ello se infiere, a contrario sensu, del artículo 599 del Código Civil, que a letra dice:

“No podrá instaurar acción posesoria sino el que ha estado en posesión tranquila y no interrumpida durante un año completo, salvo que tenga título inscrito.”

Significa entonces, que el propietario cuenta con un año para hacer desaparecer el estado de hecho imperante hasta ese momento, pues pasado dicho término, la ley reconoce en favor del ocupante la titularidad de la acción posesoria que le permita conservar o recuperar la posesión material que ostenta.

Ciertamente que quien se encuentra en posesión de un bien y es demandado por intruso, pero previamente ha acudido a la jurisdicción ordinaria civil a hacer valer sus derechos, podrá contrarrestar la solicitud de lanzamiento sin mayor dificultad.

Dicho en otras palabras, la condición de ocupante intruso o precarista no resulta indeterminada o indefinida, pues al año de estarse dando puede ser debidamente legitimada. Ahora bien ¿Qué sucedería si el ocupante no ha acudido a la jurisdicción ordinaria civil a que se le reconozca su derecho? ¿Podrá contrarrestar la demanda de lanzamiento aun careciendo del título explicativo de la ocupación? ¿En estos supuestos, el título explicativo de la ocupación sólo lo constituye la copia autenticada de la demanda o de la respectiva sentencia; o bien, una certificación en donde conste que dicho proceso (posesorio) se encuentra en trámite?.

En nuestra opinión, tales interrogantes se despejan atendiendo el estricto sentido literal del artículo 434 del Código Civil, el cual advierte que “el poseedor tiene a su favor la presunción legal de que posee con justo título y no se le puede obligar a exhibirlo”.

Ello significa que, si de la propia solicitud del demandante (propietario, apoderado o administrador) o de las alegaciones del demandado al momento de ser increpado por la Autoridad de Policía, se infiere que éste ha estado en posesión tranquila y no interrumpida del bien durante un año completo, el mismo tiene derecho a ser respetado en su posesión, independientemente de que exhiba o no título alguno, (artículos 432 y 599 del Código Civil).

En tal supuesto, el Corregidor de Policía debe abstenerse de decretar el Lanzamiento por Intruso, dejando en libertad a las partes para que acudan a la Jurisdicción ordinaria civil a interponer la acciones pertinentes.

Ahora bien, si de los hechos de la demanda y de las alegaciones del demandado se deduce inequívocamente que éste ha estado en posesión del bien por un lapso de tiempo menor a un año; y, además de no contar con título inscrito, carece de título explicativo de la ocupación, el mismo debe ser considerado “intruso”, resultando viable y procedente la acción de lanzamiento impetrada en su contra.

Claro está, tenemos que tener muy presente que sólo tiene la condición de “poseedor” quien retiene una cosa o disfruta de un derecho con “ánimo de dueño”, puesto que a falta de tal carácter (ánimo de dueño), estaríamos en presencia de un “tenedor” y no de un “poseedor”.

También puede darse el caso de que los ocupantes hayan ejercitado ante la jurisdicción ordinaria la “acción de prescripción adquisitiva de dominio” a su favor.

La interrogante surge en cuanto a que: ¿sólo debe tomarse como título explicativo de la ocupación la demanda de prescripción adquisitiva promovida con anterioridad a la demanda de lanzamiento por intruso?.

Cabe señalar que en sentencia No.51 de 13 de julio de 1994, el Juez Séptimo del Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, consideró que, aun cuando dicha acción se intente después de solicitado el lanzamiento por intruso, ello demuestra que hay configurado un conflicto que pone en disputa la titularidad de la finca ocupada; y, por ende, la justicia y el buen juicio aconsejan la conveniencia de que se defina esta situación conflictiva antes de proceder a lanzar por intruso.

Según dicho Juzgador, de esa manera parece haberlo interpretado la Honorable Corte Suprema de Justicia, cuando al resolver apelación dentro de una demanda de amparo dijo:

“...

El Pleno por su parte 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. Por ello, con razón meridiana, el Tribunal Supremo de España ha dicho que “Nadie puede ser desposeído sin antes haber sido oído y vencido en juicio.”

...

Proceder al lanzamiento de una persona por intrusa por la 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 de las autoridades administrativas. Por ende lo mensurado es proceder acorde lo hizo el Gobernador de Chiriquí al abstenerse de ordenar el lanzamiento y esperar el resultado del juicio, puesto que podría darse el caso de que el tribunal que conoce el juicio de prescripción adquisitiva declare al supuesto intruso como propietario del inmueble que ocupa al considerar probado el derecho que alega.

Además, en las circunstancias anotadas, el amparo de garantías constitucionales no puede ser remedio idóneo para atacar la orden impugnada, puesto que este proceso sumario constitucional se desarrolla in oída parte y los perjuicios de decidir una litis, como en el presente caso, sin escuchar a la otra parte interesada podrían ser irreparables, no cumpliéndose con el fin de tutela que persigue al amparo de garantías constitucionales.

En cuanto a la violación del artículo 32 de la Carta Política no hay evidencias de que se haya conculcado el debido proceso legal.

...
(REGISTRO JUDICIAL, MAYO DE 1991. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO PANAMA, VEINTITRES (23) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO (1991).”

Aun cuando el Juzgador advierte que es consciente de que el fallo examinado por la Corte no se corresponde exactamente con el que le

ocupaba, el mismo aclara que lo que importa es el alto mensaje de justicia que proyecta, cuando, a pesar de considerar que no había muestras de haberse conculcado el debido proceso legal, esa máxima Corporación Judicial encontró la ocasión propicia para señalar una pauta orientadora diciendo que ante la situación conflictiva imperante ... “lo lógico sería esperar el desenlace del mismo y evitar de esta manera posibles perjuicios ante fallos contradictorios.”

Ahora bien, en sentencia de 30 de septiembre de 1994, nuestra Corte Suprema de Justicia-Pleno, opinó lo contrario al advertir “el proceso de Prescripción Adquisitiva de Dominio promovido por el ahora demandante (Luis Antonio Chavarria) 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 fojas 11 y 12 del expediente” (Demanda de Inconstitucionalidad promovida por el Doctor Jorge Mottley, en nombre y representación de LUIS ALBERTO CHAVARRÍA, en contra de las resoluciones sin número de 17 de marzo y 24 de abril de 1992, proferidas por la Corregidora de Policía del Corregimiento de Guabito, Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro).

No compartimos el criterio plasmado en este último fallo, por cuanto, en nuestra opinión , lo que debe atenderse no es si la demanda ante la jurisdicción ordinaria civil (prescripción adquisitiva de dominio o posesión) es anterior o posterior a la solicitud de lanzamiento por intruso; sino, si el demandado tiene o no un (1) año completo e ininterrumpido de estar ocupando el bien de manera tranquila y con ánimo de dueño.

Recordemos que en materia de prescripción adquisitiva de dominio, también se requiere poseer la cosa (retenerla con ánimo de dueño) Siendo así, sólo en el evento de que se compruebe que el demandado tiene menos de un (1) año de estar poseyendo, es que se debe acceder a su lanzamiento (obviamente, si no exhibe título explicativo alguno). De tener más de un (1) año de estar poseyendo, entonces el Corregidor de Policía debe abstenerse de tramitar dicha solicitud, hasta que exista un pronunciamiento del poder judicial. Lo entendemos así, pues tal situación implica que está pendiente de calificación y en discusión, la causa jurídica que mantiene vigente ese estado de hecho; y, por tanto, lo mesurado es esperar el pronunciamiento jurisdiccional.

b.4.6.) Autorizaciones o Consentimientos:

- i.) Por parte del Propietario o quien lo represente como su administrador o apoderado:**

i.i. Consentimiento Expreso:

Ciertamente que si el propietario, su apoderado o administrador, de manera expresa, es decir por escrito o ante alguna autoridad o testigos, han autorizado al demandado para que ocupe el bien, no estamos en presencia de un intruso. Obviamente que, aunque tal documento no haga las veces de un contrato, el mismo si puede constituir un título explicativo de la ocupación.

De existir un documento, su prueba no tendría mayores dificultades. (Ver Sentencia de 31 de agosto de 1994 proferida por el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá. Amparo de Garantías Constitucionales propuesta por ADISBEL MARTINEZ C. contra el Corregidor de Río Abajo). Empero, de no constar por escrito tal manifestación, ello se debe acreditar a través de los medios idóneos (Ejm: certificación de la autoridad que medio o tuvo conocimiento de la autorización, declaraciones extrajudiciales de testigos que estuvieron presentes cuando se dio el consentimiento etc).

Ahora bien, ante tal situación surge la siguiente interrogante ¿Qué debe hacer el propietario para lograr la desocupación del tercero que ocupa el inmueble con su consentimiento (o de su apoderado o su administrador), pero sin que medie contrato de arrendamiento y su que se haya verificado pago alguno en concepto de alquiler?.

Consideramos que, en atención a los artículos 962, 963, 1097 y 1098 puede solicitar su desalojo ante la autoridad de policía (Corregiduría), que debe imprimirle el trámite previsto en los Artículos 1721 y siguientes del Código Administrativo (Controversias Civiles de Policía).

Lo anterior lo inferimos del análisis de las citadas disposiciones y de lo externado por nuestros tribunales de justicia en reiterados fallos. Por ejemplo, en sentencia No.12 de 21 de abril de 1998, el Juez Quinto del Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, expresó lo siguiente: “Se trata, en efecto, de que la presente propietaria de un inmueble pide a la autorización de policía el desalojo de un tercero que vive o se encuentra en su propiedad, a quien le permitió morar allí pero que, ahora, ya no tolera”. (Amparo de Garantías Constitucionales) promovido por EMERSON PLINIO GARCÍA DIMAS contra el Corregidor de Policía de Calidonia).

De igual forma, el propietario podrá promover demanda de finalización de contrato ante la Dirección General de Arrendamiento del Ministerio de Vivienda, a fin de legalizar el status del ocupante ilegal; y, posteriormente, ante el incumplimiento de éste, promover la respectiva demanda de lanzamiento por mora; o bien, de desahucio.

i.ii.) Consentimiento Tácito:

Cuando no medie autorización expresa por parte del propietario, su administrador o apoderado, no podemos invocar al “silencio” de estos como título explicativo de la ocupación.

Ahora bien, recordemos que quien tenga un derecho posesorio por estar ocupando el bien por más de un (1) año, de manera tranquila e ininterrumpida y con ánimo de dueño, tiene derecho a ser respetado en su posesión, y no se le puede obligar a exhibir título alguno.

ii.) Por parte del Ministerio de Vivienda:

De conformidad con el artículo 31 de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973 “Por motivos de interés social urgente, el Ministerio de Vivienda podrá ocupar inmediatamente, en calidad de arrendamiento temporal cualquier

bien inmueble que se encuentre desocupado. En estos casos los propietarios están obligados a ceder al Ministerio de Vivienda el uso solicitado”. A su vez establece que “cualquier acto u omisión del propietario o cualquier persona tendiente a evitar el cumplimiento de lo que dispone este artículo, será sancionado de acuerdo con las disposiciones de esta Ley”.

Entendemos entonces que, por motivos de interés social (inundaciones, incendios, desastres naturales etc.) el MIVI puede hacer que, inmuebles privados que se encuentren desocupados, sean ocupados por los afectados o damnificados por dichos desastres o siniestros.

En consecuencia, los que se encuentren amparados por tal autorización no pueden ser lanzados o desalojados a petición del legítimo propietario.

iii.) Por parte de los Tribunales de Justicia:

Puede darse el caso de que quién se encuentra ocupando el bien cuenta con una autorización judicial que legitima la ocupación. Ello suele suceder cuando tal ocupante detenta la condición de administrador judicial, depositario judicial, albacea testamentario, etc.

Obviamente que si el ocupante muestra la documentación judicial que lo acredita como tal, la autoridad de policía debe acoger dicho título

explicativo y abstenerse de decretar la desocupación inmediata del inmueble. En tal supuesto debe imprimirle el trámite previsto para ventilar las controversias civiles de policía y solicitar al tribunal de la causa una certificación actualizada haciendo constar que tal designación se encuentra vigente.

iv.) Por Disposición Testamentaria:

En este evento de que el ocupante exhiba un testamento (abierto, cerrado, ológrafo) en donde figure como legatario o heredero universal de la cuota parte que le pertenecía a uno de los copropietarios del inmueble, dicho documento adquiere el carácter de título explicativo de la ocupación, independientemente de que todavía no se haya instaurado el respectivo proceso de sucesión.

En consecuencia, el resto de los copropietarios tendrán que esperar que la autoridad jurisdiccional que conozca la sucesión proceda a hacer la adjudicación definitiva y la partición, si ello fuere procedente.

v.) Por parte de las Juntas Comunales:

A través de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973 se crean, bajo la dependencia de la Dirección General de Arrendamiento del Ministerio

de Vivienda, las Comisiones de Vivienda (art.57). Las mismas están integradas por tres (3) miembros, entre los que se incluye uno (1), con su respectivo suplente, que será escogido por la Junta Comunal respectiva (art.59). Ahora bien, en los lugares en donde no existan oficinas de Comisiones de Vivienda, los interesados podrán presentar sus casos a través de la respectiva Junta Comunal, la cual se encargará de tomar una decisión (art. 60).

Lo cierto es que, en la actualidad, el papel de las Juntas Comunales ha ido mucho más allá de formar parte de las Comisiones de Vivienda (caso específico del Distrito de Panamá), pues se han subrogado una serie de derechos y obligaciones que la ley no les otorga.

Observamos que las mismas se han encargado de reubicar a las personas afectadas por desastres naturales o casos fortuitos, disponiendo de las denominadas “casas condenadas”. En consecuencia, al demandar el legítimo propietario el lanzamiento de los supuestos intrusos, nos encontramos con que los mismos entraron a ocupar el bien mediando autorización de la Junta Comunal respectiva.

A tenor de los artículos 31 de la Ley 93 de 1973 y 6 de la Ley 98 de 4 de octubre de 1973, la disposición de inmuebles privados por razones de interés social urgente y la reubicación de los inquilinos que habitan

casas que sean condenadas, es tarea privativa y exclusiva del Ministerio de Vivienda.

Sobre el particular, es conveniente advertir que en sentencia de 31 de agosto de 1994, el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá señaló que “si bien es cierto que la ocupante presentó un documento de la Junta Comunal de Río Abajo que autoriza a la amparista a ocupar el apartamento No.5, no menos cierto es que dicho ente administrativo del Corregimiento no es idóneo para disponer de un bien del cual no es su administrador y mucho menos su propietario.” (Amparo de Garantías Constitucionales propuesto por ADISBEL MARTINEZ C. contra el Corregidor de Río Abajo).

Ahora bien, lo cierto es que, en la práctica, el Ministerio de Vivienda ha delegado (tácitamente) dicha facultad de disposición a las Juntas Comunales, ante el número creciente de casas condenadas en barrios populares y a la imposibilidad de brindarles respuestas de reubicación.

En consecuencia, ante la autorización de la Junta Comunal, la cual es refrendada tácitamente por el Ministerio de Vivienda; resulta casi que imposible lograr la desocupación del inmueble a través de la figura del “intruso”. Aunado a ello, tal situación se ha convertido en un grave problema social que no se soluciona con el desalojo de los ocupantes

ilegales, pues sigue persistiendo el problema fundamental que es la carencia de viviendas dignas para las clases populares.

Ante dicha problemática, la ex-corregidora de Santa Ana, Licenciada Samina Patel, le eleva consulta a la Directora General de Arrendamiento Olga Golcher, quien mediante nota calendada 27 de febrero de 1996, la absuelve aclarando que los inmuebles que haya sido “condenados” siguen siendo de propiedad de quienes figuran como dueños en el Registro Público; y que, por ende, no se pueden disponer de los mismos en forma arbitraria, pues se estaría infringiendo los derechos de tales personas, (propietarios) consagrados en la Constitución y las leyes.

En cuanto a las Juntas Comunales, advierte que “ los Representantes de Corregimientos no deben disponer de los cuartos desocupados dentro de las casas condenadas sin autorización de sus propietarios, porque de lo contrario se estaría contraviniendo los derechos de éstos” “se desprende entonces que si existen personas habitando el inmueble sin ningún documento que autorice su permanencia dentro del mismo, el cual debe ser expedido ya sea por la administración o por los propietarios o en su defecto referirse al informe social que aparece en los expedientes en donde se tramitan las condenas cuya finalidad es amparar a los moradores en buen lid y evitar la posterior ocupación por parte de intrusos. Por lo tanto, si se

acredita que determinada persona es intrusa la Corregiduría deberá procesar las solicitudes que se hagan de lanzamiento por intruso de acuerdo a los trámites correspondientes”.²⁹

Se entiende entonces que, al condenarse un inmueble que se halle habitado, se debe levantar un informe social en donde se deje constar quienes lo estaba ocupando hasta el momento de emitirse la resolución de condena. Por disposición expresa de la ley, tales personas deben ser reubicados por el Ministerio de Vivienda, no pudiendo ser lanzadas hasta que se dé la reubicación. En tanto, quienes entren a ocuparlo sin estar contenidos en el informe social, deberán ser lanzados por “intrusos”, salvo que cuenten con autorización del propietario (su administrador o apoderado).

En síntesis, por no ajustarse a lo que prescribe expresamente la ley, las autorizaciones o consentimientos otorgados por las Juntas Comunales para que personas que han sido víctimas de desastres o calamidades ocupen inmuebles desocupados o condenados, no pueden ser consideradas como “título explicativo de la ocupación”, pese a que tal disposición, en la mayoría de los casos sea emitida con la anuencia (tácita) del Ministerio de Vivienda.

²⁹ Ministerio de Vivienda, Dirección General de Arrendamiento, Consulta absuelta por la Directora General de Arrendamiento, Licda Olga Golcher, el 27 de febrero de 1996

2. Según el Código Administrativo:

Señalamos con anterioridad que las Autoridades Administrativas de Policía tienen el deber de brindar protección a las propiedades, del mismo modo que a las personas, e impedirán que, por vías de hecho, las mismas sean atacadas, violadas o arrebatadas a sus legítimos “dueños” o “poseedores” (art.962 del Código Administrativo).

Ahora bien, en tales supuestos la Policía debe intervenir únicamente para impedir las vías de hecho haciendo cesar los actos que constituyan un ataque manifiestamente injusto al derecho ajeno. (art. 963)

Obsérvese que tal derecho a protección comprende también a los “poseedores”, y que las normas en estudio no facultan a la Autoridad de Policía para decretar u ordenar el desalojo de los que, a través de vías de hecho, ataquen el derecho ajeno.

Recordemos que el lanzamiento por “intruso”, según el artículo 1399 del Código Judicial y la doctrina tribunalicia, sólo puede ser promovido por quien tenga la condición de “propietario” o por los apoderados o administradores que lo representen.

En cuanto al procedimiento que debe seguirse, vía administrativa, para lograr el desalojo de un bien que se haya ocupado por un “intruso”, el mismo

se encuentra previsto en los artículos 1097 y 1098 del Código Administrativo, que rezan del tenor siguiente:

“Artículo 1097: Nadie puede entrar ni permanecer en habitación ajena sin consentimiento de su dueño. La Policía tiene el deber de dar a los particulares el auxilio que necesitare para ser mantenidos en sus derechos.”

“Artículos 1098: El que contra expresa prohibición del dueño o habitante de una casa, entre o permanezca en ella, será castigado con una multa de uno a diez balboas con igual número de días de arresto. Si el intruso rehusare salir, una vez requerido por el empleado de Policía, sufrirá el máximum de la pena establecida y será expulsado de la casa por dicho empleado, usándose la fuerza si fuere necesario.” (El subrayado es nuestro).

En estricto derecho, esta es la única norma aplicable en materia de procedimiento sobre “lanzamiento por intruso”. Obsérvese que es la única disposición en nuestro ordenamiento jurídico que hace referencia al término “intruso”.

Si nos ceñimos a su estricto sentido literal, cuando una persona se introduzca o permanezca en una casa o habitación ajena, contra la expresa prohibición del dueño o de quienes la habitan, el procedimiento a seguir es de carácter correccional, que conllevaría la imposición de una pena conjunta o copulativa (multa y arresto).

Dicho en otras palabras, tal acción se constituiría en una falta; que conforme al artículo 1 del Código Penal, implicaría una infracción a la ley penal.

Como quiera que la actuación del intruso conlleva la imposición de una pena, que conforme al artículo 878 del Código Administrativo obedece a la comisión de una falta; bajo ninguna circunstancia podemos asegurar que se trata de una “controversia de carácter civil” que debe ser tramitada conforme al procedimiento previsto en los artículos 1721 y s.s. del Código Administrativo.

Lo cierto es que, en la práctica, cuando se solicita el lanzamiento por “intruso” se fundamenta la pretensión en el artículo 1399 del Código Judicial y se observa el procedimiento previsto en el Código Administrativo para las denominadas “controversias civiles” (arts. 1721 y s.s.).

Ahora bien, la norma en estudio (art. 1098) va mucho más allá que el 1399 del Código Judicial, al permitir que “el habitante de una casa” (sin distinguir su condición) también puede solicitar la desocupación del bien.

Atender el sentido y alcance de dicha norma, significaría que el lanzamiento por intruso no constituiría una medida de fuerza de ejecución inmediata, ni una controversia de carácter civil; sino una falta que debe

ventilarse a través de un proceso de carácter correccional; y que, por ende, conllevaría la imposición de una pena, además de la expulsión, utilizando la fuerza si fuere necesario.

En lo que respecta al procedimiento correccional, el mismo se encuentra regulado en los artículos 1708 a 1720 del Código Administrativo. Cabe señalar que, cuando el acusado no pudiere negar el cargo, ni propusiere presentar pruebas que justifiquen su inocencia; y en los casos de flagrancia o de evidente culpabilidad, el Jefe de Policía puede fallar en el acto sin necesidad de abrir la causa a pruebas (arts.1711 y 1714 del Código Administrativo).

En consecuencia, de encontrarse el intruso dentro del bien, estaríamos en presencia de un supuesto de “flagrancia” que ameritaría la imposición de una pena de inmediato. Es decir, se trataría de un trámite sumarísimo; no obstante, la sentencia respectiva podría estar sujeta a apelación conforme al artículo 1715 del Código Administrativo.

3. Según la Procuraduría de la Administración:

En cuanto al procedimiento que debe observarse para ventilar las solicitudes de Lanzamiento por Intruso, la Procuraduría de la Administración se ha pronunciado en dos ocasiones:

La primera, mediante nota No.226 de 8 de abril de 1992 en la cual se absuelve consulta formulada por la Jefa del Departamento de Asesoría Legal del Area Canalera del Ministerio de Vivienda. Refiriéndose al artículo 1399 del Código Judicial señaló:

“Con arreglo a esta norma, siempre que el propietario de un bien, su apoderado o administrador, le solicite a una autoridad de policía la ejecución de un lanzamiento por intruso, ésta deberá requerirle al ocupante el título justificativo de su ocupación, y si éste no tiene ninguno, debe proceder a realizar el lanzamiento “inmediatamente”.

Se trata pues, de una acción reivindicatoria de la propiedad privada, concebida por el legislador en términos de urgencia notoria, lo cual constituye una verdadera garantía a la inversión. La misma es congruente con otras que señalan como un deber de las autoridades de policía, auxiliar a los particulares en el mantenimiento de sus derechos en general, y de sus propiedades en particular (Arts. 870, 1097 y 1098 del Código Administrativo)”.

En lo que respecta a los recursos que proceden en contra de la medida que emita el Corregidor, la opinión contenida en la nota en comentario fue:

“A nuestro juicio, en el caso de un ocupante precario o intruso de una propiedad, que ha sido lanzado de la misma por una autoridad de policía, en atención a solicitud de parte interesada, luego de comprobar que éste carecía de título justificativo de su ocupación, resulta improcedente la interposición de los recursos administrativos de reconsideración y de apelación, habida

consideración que la medida ejecutada no constituye un acto administrativo susceptible de recursos legales, sino una acción de fuerza que tiene por objeto reponer las cosas al estado en que se encontraban, antes del hecho que dio lugar a la intervención de la Policía.”

De lo expuesto se colige que la opinión del Procurador de la Administración (para el año 1992) era que, ante la no exhibición de título explicativo de la ocupación, el Corregidor debía proceder “inmediatamente” a lanzar al intruso; y que, por tratarse de una acción de fuerza, no debía observarse proceso alguno, ni procedía la interposición de recursos en su contra..

En la segunda ocasión, mediante Nota No. C/171 de 23 de agosto de 1993, a solicitud del Licenciado DIONISIO SANCHEZ, Alcalde Encargado del Distrito de Panamá, advirtió lo siguiente:

“...Efectivamente, consideramos que nuestro ordenamiento jurídico recoge similar inteligencia que la expuesta por el autor colombiano que hemos citado reiteradamente, con el ánimo de obtener claridad en el presente dictamen. Y es así, por cuanto dicho ordenamiento pregonaba que, la Policía sólo interviene para evitar las vías de hecho en la solución de conflictos relativos a la ocupación de los bienes. A tal fin, debe seguirse un procedimiento sumarísimo en el cual la autoridad resuelva sin demoras si procede lanzar o no al ocupante denunciado. En el caso de no

exhibirse título explicativo de la ocupación, pensamos que no son aplicables los términos a que se refieren los artículos 1721 y siguientes del Código Administrativo, sino que se debe resolver con prontitud, a la luz de los artículos 962 y 963 del mismo Código, en concordancia con el artículo 1399 del Código Judicial, porque son de aplicación preferente.

Para corroborar lo anterior el artículo 1729 del Código Administrativo añade lo siguiente:

“ARTICULO 1729: Las disposiciones de este Capítulo se aplicarán sin perjuicio de los procedimientos especiales que señale este Libro, y sin perjuicio también de que, en casos urgentes, los Jefes de Policía tomen las medidas necesarias para garantizar los intereses de la comunidad o de personas privadas; pero en este último caso, la persona en cuyo favor se dicte la medida, deberá garantizar con fianza el resarcimiento de perjuicio a que haga lugar por parte de un tercero.”

Es diferente cuando el ocupante del bien exhiba un título que, por lo menos, hace discutible la justificación de su ocupación. Cuando esto acontece, consideramos que sí debe seguirse el procedimiento establecido en el Código Administrativo, para las “Controversias Civiles de Policía en general.”

LOS RECURSOS:

Sobre el lanzamiento por ocupación de hecho, el aspecto que mayor controversia genera, es el de la

viabilidad de las impugnaciones en contra de las decisiones tomadas por los jefes de Policía.

Cuando se trata del ocupante precario o intruso de un inmueble, el cual ha sido lanzado por una autoridad el policía, en atención a la no exhibición de un título justificativo, resulta improcedente la interposición de recursos, toda vez que la medida adoptada no constituye un acto administrativo susceptible de impugnación, sino una coacción que tiene por objeto reponer las cosas al estado en que se encontraban antes de que produjera la injustificada ocupación. (ver art. 962, 963 y 1741 del Administrativo).

A este respecto se pronunció el Presidente de la República, mediante Resolución No.58 del 28 de abril de 1954, al absolver una consulta administrativa que le hiciera el Licenciado Carlos A. Patterson, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, publicada en la Gaceta Oficial de Martes

10 de agosto del mismo año, en los términos siguientes:

“Conforme al artículo 21 de dicha Ley (No.33 de 1946) el recurso de reconsideración y el de apelación pueden promoverse durante los cinco días hábiles siguientes a la notificación personal o a la fijación del edicto. Estas disposiciones pueden aplicarse a los casos de lanzamiento a que se hace alusión en esta consulta, cuando se hayan aducido pruebas, pero no en los casos en que se demuestre claramente que se trata de violación del domicilio personal o de la ocupación dolosa de una finca, pues esta forma de actuar no está amparada

por la Ley y el ocupante de mala fe en tales condiciones puede ser obligado a desocupar inmediatamente, conforme a la disposición transcrita en el Código Judicial...”

Acorde con lo anterior, estimamos que solamente en aquellos supuestos en que al ser requerido el ocupante o intruso, para que exhiba el título explicativo de su ocupación y, éste presenta pruebas que por lo menos hace discutible la justificación de la ocupación, procede emitir una resolución escrita que disponga la solución del conflicto. Dicho acto debe ser notificado personalmente al afectado, a fin de que pueda hacer valer los derechos que cree le asisten (ver arts. 1726 a 1730 y 1741 del Código Administrativo).

También son procedentes los recursos de reconsideración y de apelación, en contra de la resolución expedida por la autoridad de policía, mediante la cual se le impone una multa al intruso, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 1097 y 1098 del Código Administrativo.”

De lo expuesto se colige que, según la Procuraduría de la Administración, cuando el demandando no exhiba títulos explicativos de la ocupación, el Corregidor debe resolver con “prontitud” en atención a los artículos 962 y 963 del Código Administrativo, en concordancia con el artículo 1399 del Código Judicial. Ello significa, que no se deben atender las

formalidades previstas en los artículos 1721 y ss del Código Administrativo para ventilar las “Controversias Civiles de Policía.”

Contrario a lo anterior, cuando la persona si exhibiere un título, que por lo menos hace “discutible” su ocupación, considera la Procuraduría de la Administración que si debe observarse el procedimiento establecido en el Código Administrativo para las “Controversias Civiles de Policía.”

Se entiende entonces que, el lanzamiento por intruso sólo puede ser concebido como una acción de fuerza de ejecución inmediata cuando el demandado no exhibiera título alguno; pues, cuando ello si ocurra, independientemente de la legalidad y el valor que dicho título pueda tener, se debe observar el procedimiento previsto para las controversias civiles de Policía.

Ahora bien, según la Procuraduría de la Administración, en el primero de los supuestos no cabe recurso alguno, por tratarse de una “coacción” que tiene por objeto reponer las cosas al estado en que se encontraban antes de que se produjera la injustificada ocupación. En tanto, en el segundo caso si procede la interposición de recursos, toda vez que el Corregidor debe emitir una resolución para solucionar el conflicto, luego de haber determinado la viabilidad del título invocado para justificar la ocupación. Es más, estima la Procuraduría de la Administración, que incluso se pueden imponer multas

conforme a los artículos 1097 y 1098 del Código Administrativo, las cuales pueden ser objeto de recursos de reconsideración y apelación. (anteriormente aclaramos que sólo procede el segundo de dichos recursos).

4.) Según la Jurisprudencia:

Respecto a la figura del “Lanzamiento por Intruso”, el criterio de nuestros tribunales de justicia, en cuanto al trámite a seguirse, no siempre ha sido el mismo. Durante muchos años se consideró que se trataba de una acción o medida de fuerza de ejecución inmediata, para lo cual no había que observar proceso alguno. Posteriormente se cambió radicalmente dicha tesis, al considerarse que debían respetarse las garantías del debido proceso; y que, en consecuencia, la Autoridad Administrativa de Policía debía imprimirle el trámite previsto para ventilar las “controversias Civiles de Policía”, contemplado en el Libro III del Código Administrativo.

Veamos cuales fueron las opiniones que se basaron para acoger uno u otro criterio.

a.) Acción de Fuerza de Ejecución Inmediata:

En materia de Lanzamiento por Intruso, el criterio inveterado de nuestros tribunales de justicia fue que, ante la carencia de título explicativo

de la ocupación (no mostrarlo), la Autoridad de Policía, de inmediato, debía obligar al ocupante ilegal a desocupar el bien y a entregárselo al propietario. Lo anterior, basado en una vieja filosofía de protección a la propiedad privada, que inclusive, estaba plasmada en el viejo Código Judicial en el artículo 1726a, que desarrollaba a su vez el precepto constitucional de respeto a la propiedad privada.

En este sentido se pronunció el Primer Tribunal Superior de Justicia, al considerar en sentencia No.35 de 9 de abril de 1992, (Amparo de Garantías Constitucionales propuesto por ALONSO GIL GONZALEZ contra la Comisión de Apelaciones y Consultas de la Alcaldía de San Miguelito) lo siguiente:

“...De esta manera, es un trámite sumario que, ayer y hoy, redúcese a una sola gestión. Por eso, también vale la pena censurar todas las diligencias que llevó a cabo el Corregidor de Belisario Porras, que practicó hasta una audiencia, con alegatos de las partes, como consta en el antecedente o proceso y que pueden mirarse de fojas 43 a 45. Ahora, es mucho más criticable que la Alcaldía del Distrito de San Miguelito le haya dado acogida a un recurso de apelación a esta decisión del Corregidor y que haya admitido pruebas y descargas y comprobaciones que el procedimiento no contempla.”

En el mismo sentido se pronunció el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, cuando en sentencia No.2/93.72 de 22 de septiembre de 1993, al resolver Amparo de Garantías Constitucionales propuesto por EVELIO BARRIOS contra la Corregiduría de Pacora (en grado de apelación) advirtió lo siguiente:

“...Conforme al artículo 1399 del Código Judicial, única disposición legal que regula el lanzamiento por intruso, acreditada la personaría para solicitar el lanzamiento ante el Jefe de Policía, éste citará al ocupante y si éste último no exhibe título explicativo de la ocupación “el lanzamiento se llevará a cabo inmediatamente”.

Según opinión vertida por el actual Procurador de la Administración en Nota No.226, del 8 de abril de 1992, la solicitud de lanzamiento puede hacerse incluso en forma verbal y más que un proceso es una acción de fuerza, que tiene por objeto reponer las cosas al estado en que se encontraban antes de la ocupación que da lugar a la intervención de la Policía.

En ese orden de ideas, la medida del Corregidor puede darse sin necesidad de tener que notificar resolución alguna al ocupante que no ha exhibido título explicativo de la ocupación y tampoco proceden los recursos de ley que ordinariamente existen contra las resoluciones de policía.”

Igual criterio se mantuvo en sentencia de 10 de febrero de 1994, al conocer el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá, el grado de apelación, demanda de Amparo de Garantías

Constitucionales promovido por THE INTERNATIONAL COMMERCIAL BANK OF CHINA contra el Alcalde Encargado del Distrito de Panamá.

Tanto en la sentencia de 22 de septiembre de 1993, como en la de 10 de febrero de 1994, el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá, se basó en la estricta interpretación del Artículo 1399 del Código Judicial y en la opinión vertida por el Procurador General de la Administración, en Nota No.226 de 8 de abril de 1992, en la cual se deja sentado lo siguiente:

“A nuestro juicio, en el caso de un ocupante precario o intruso de una propiedad, que ha sido lanzado de la misma por una autoridad de policía, en atención a solicitud de parte interesada, luego de comprobar que éste carecía de título justificativo de su ocupación, resulta improcedente la interposición de los recursos administrativos de reconsideración y de apelación, habida consideración que la medida ejecutada no constituye un acto administrativo susceptible de recursos legales, sino una acción de fuerza que, tiene por objeto reponer las cosas al estado en que se encontraban, antes del hecho que dio lugar a la intervención de la Policía”:

Atendiendo tal criterio, la medida del Corregidor puede darse sin necesidad de tener que notificar resolución alguna al ocupante que no exhiba título explicativo de la ocupación y tampoco proceden los recursos de ley, que ordinariamente se conceden contra las resoluciones de policía.

En este orden de ideas, debe entenderse que también resulta impropio admitir la demanda de lanzamiento por intruso, correrla en traslado al demandado, llevar cabo audiencia, escuchar alegatos; y, mucho menos, conceder recurso alguno en contra de la sentencia que ordena la desocupación del bien. Así lo entendió el Juez Séptimo del Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, cuando en sentencia de 13 de julio de 1994, al resolver Acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovida por HUMBERTO DIAZ y GLENDA PINEDA GONZALEZ contra la Corregidora de Alcalde Díaz, expresó:

“...El artículo 1399 del Código Judicial aplicado por el Corregidor demandado, en el caso de los amparistas fue la correcta. Esta norma, dado su carácter sumario especial no establece un procedimiento previo para aplicarse, tal como lo plantea el apoderado de los amparistas. Las fases de prueba, audiencia oral y de alegatos no existen en estos procesos. Aquí la sola solicitud del dueño o administrador de un predio al Jefe de Policía para que haga desalojar a sus ocupantes a los que considera intruso, es suficiente. Si estos no exhiben un título explicativo de esa ocupación el lanzamiento se llevará a cabo inmediatamente.

El término prudencial de tres (3) días que el Corregidor le brindó a los hoy amparistas (ver fs.34 de los antecedentes), en realidad debió ser para que éstos exhibieran algún título explicativo de su ocupación y no para que contestara la solicitud, ya que ese procedimiento no está contemplado en estos casos. De allí es de donde surge, precisamente, la confusión del apoderado

de los amparistas de pensar que éstos casos están revestidos de las fases procesales de un proceso sumario normal, cuando ello no es así.”

Tal criterio también prevaleció en sentencia de 31 de agosto de 1994 proferida por el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, al conocer Amparo de Garantías Constitucionales propuesta por ADISBEL MARTINEZ contra el Corregidor de Río Abajo (en grado de apelación).

De igual forma, en sentencia No.143 de 24 de abril de 1995, el Juzgado Noveno del Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, al resolver acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovida por ESTEBAN BERNAL, REMBERTO GOMEZ Y ENEIDA MAURE contra la Corregidora de Pueblo Nuevo, quien decretó el lanzamiento de los prenombrados por “intrusos”, siguiendo los parámetros de los fallos antes citados, advirtió que “queda entendido pues que más que un proceso el lanzamiento por intruso es una acción de fuerza.”

b). Controversia Civil de Policía:

La Sentencia de 30 de septiembre de 1994 emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sentó un nuevo precedente en materia

de Lanzamiento por Intruso. En esta oportunidad, nuestra más alta Corporación de Justicia, respecto al procedimiento que debe seguirse para ventilar dichas causas, aclaró:

“...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 las 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 se produzca una decisión ajustada a derecho.

Una interpretación restrictiva del artículo 1399 comentado, haciendo absoluta 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.

Huelga decir que tales consideraciones son cónsonas con lo dispuesto en la parte final del artículo 464 del Código Judicial, según el cual, las dudas que surjan en la interpretación de las normas de dicho Código “deberán aclararse mediante la aplicación de los principios constitucionales y generales del derecho procesal, de manera que se observe el debido proceso, la igualdad procesal de las partes, la economía y la lealtad procesal”.

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 POLICIA EN GENERAL, aun cuando la norma jurídica que dio origen a la controversia corresponda al artículo 1399 del Código Judicial “(Sent. de 23 de mayo de 1991, R.J. mayo, 1991, págs. 103 -106).”

A partir de la emisión del denominado “fallo Guabito”, todas las decisiones de nuestros tribunales de justicia siguieron la misma línea: El Lanzamiento por Intruso es una “controversia civil de policía” que debe regirse por las normas de procedimiento previstas en los artículos 1721 y siguientes del Código Administrativo.

Obsérvese que en este fallo, la Corte no distingue entre quienes no exhiban título alguno que explique la ocupación, de aquellos que presenten alguno, cuya validez sea “discutible”.

Mediante Sentencia No.11 de 2 de febrero de 1995, el Juzgado Quinto del Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, denegó la acción de Amparo de Garantías Constitucionales que interpusiera el señor RAUL ALBERTO CEBALLOS contra el Corregidor de Bethania. En dicho fallo el juzgador advirtió que como el proceso de lanzamiento por intruso es de única instancia, no cabe en contra las resoluciones que allí se profieren, recurso alguno.

Como quiera la sentencia en comento fue apelada, le correspondió al Primer Tribunal de Justicia del Primer Distrito Judicial, pronunciarse mediante sentencia de 15 de marzo de 1995. En la misma revocó la sentencia No.11 de 2 de febrero de 1995 y concedió el Amparo de Garantías Constitucionales, luego de advertir lo siguiente:

“Pero es el caso que en recientes fallos de la Corte Suprema de Justicia en materia de constitucionalidad (fallos que resultan de obligatorio cumplimiento) se ha sostenido 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 POLICIA EN GENERAL**, aún cuando la norma jurídica que dio origen a la controversia corresponda al artículo 1399 del Código Judicial”. (Véase fallo de la Corte Suprema de Justicia de 30 de septiembre de 1994 proferida en la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Dr. Jorge Motley en representación del señor **LUIS ALBERTO CHAVARRIA** contra las resoluciones s/n de 17 de marzo y 24 de abril de 1992 de la Corregiduría de Policía del Corregimiento de Guabito y Sent. de 23 de mayo de 1991, R.J., mayo, 1991, págs. 103 -106).

Con respecto a este fallo, es preciso aclarar que el Magistrado **RICARDO NAVARRO JURADO**, emitió **SALVAMENTO DE VOTO**; el cual, dado su gran contenido académico nos permitimos transcribir íntegramente:

“SALVAMENTO DE VOTO DEL MAG. RICARDO NAVARRO JURADO

La motivación para el salvamento de voto respecto de la Sentencia dictada por este Tribunal en el caso de Amparo de Garantías Constitucionales propuesto por **RAUL ALBERTO CEBALLOS** en contra del **CORREGIDOR DE BETHANIA**, es fundamentalmente el párrafo que se copia líneas seguidas:

“Pero es el caso que en recientes fallos de la Corte Suprema de Justicia en materia de constitucionalidad (fallos que resultan de obligatorio cumplimiento) se ha sostenido 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 POLICIA EN GENERAL**, aún cuando la norma jurídica que dio origen a la controversia corresponda al artículo 1399 del Código Judicial”. (Véase fallo de la Corte Suprema de Justicia de 30 de septiembre de 1994 proferida en la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Dr. Jorge Mettley en representación del señor **LUIS ALBERTO CHAVARRIA** contra las resoluciones s/n de 17 de marzo y 24 de abril de 1992 de la Corregiduría de Policía del Corregimiento de Guabito y Sent. de 23 de mayo de 1991, R.J. mayo, 1991, págs. 103 -106)).”

El hecho de que se trate de un fallo de la Corte Suprema de Justicia proferido dentro de una acción de inconstitucionalidad no es óbice para que, con fundamentación en argumentos razonados se disienta del mismo puesto que, se trata de un fallo que no hace doctrina probable, en primer lugar. En segundo lugar, existen múltiples pronunciamientos plasmados por este mismo Tribunal en que se han esgrimido argumentaciones fundamentadas para que, en los casos de lanzamientos por intruso no se apliquen las disposiciones administrativas que señala el Código de esta materia y que la jurisprudencia aludida encuadra como disposiciones requeridas bajo el epígrafe de **CONTROVERSIAS CIVILES DE**

POLICIA EN GENERAL. Estos serían los razonamientos que fundamentan este salvamento: Lo cierto es que dentro del Capítulo III, del Título XII, del Libro Segundo, del Código Judicial, dentro de los Procesos Sumarios, en el Literal a) del ordinal 8º de dicha excerta, de los artículos 1391 al 1400, refiérese a la figura del lanzamiento, señalado, taxativamente en el Artículo 1399 lo que concierne a esta figura procesal en el caso del Intruso.

Y es lo cierto que, de su contexto literal, no se infiere ningún medio impugnativo si el ocupante de un bien no exhibe un contrato de arrendamiento celebrado con el dueño, su apoderado o administrador, que justifique su permanencia en el mismo. Lo que tiene que hacer, inmediatamente, la autoridad de policía es desalojar al intruso. Este es un procedimiento que opera por disposición expresa de la Ley, que está contenido en la tercera alternativa que fija el Artículo 1391 de la misma excerta, según la cual también debe proceder el lanzamiento.

Todo se reduce, en la forma más pragmática posible, a que el ocupante que se encuentra dentro de una propiedad, desaloje el bien en forma inmediata. No hay lugar a dilaciones: si no muestra título justificativo de su ocupación, la autoridad policiva debe obligarlo a desocuparla y a entregársela al propietario. Esta es una vieja filosofía de protección a la propiedad que estaba plasmada en el viejo Código Judicial en el Artículo 1726a, que desarrollaba a su vez el precepto constitucional de respeto a la propiedad privada.

De esta manera, es un trámite sumario que, ayer y hoy, redúcese a una sola gestión. Por eso, mal puede servir como argumento para interponer un Amparo de Garantías el hecho de que el recurrente invoque que no se le permitió presentar pruebas ni recurso de reconsideración y apelación en subsidio

porque es más, dentro de la oportunidad que concede el Artículo 1399 del Código Judicial, de que el intruso exhibiere títulos explicativos de su ocupación no hay ningún plazo para que lo pudiera hacer después y menos como en el caso subjúdice, dentro de un recurso de reconsideración y apelación en subsidio para que dentro de éstos se pueda aportar pruebas y descargas y comprobación que el procedimiento no contempla.

Esta confusión del recurrente o amparista obedece a un hecho que se fundamenta en que él pensó que estaba ante un trámite administrativo y no judicial. Siguió los establecidos en las leyes 135 de 1943 y 33 de 1946, que para estos casos tiene un carácter supletorio, puesto que, por disposición expresa de los artículos 23 y 24 de la Ley No.33 de 1946, las reglas concernientes al procedimiento en ella establecido no son aplicables cuando las leyes o decretos indiquen un procedimiento especial, y en asuntos municipales cuando los Acuerdos fijen reglas especiales en negocios determinados. Esto quiere decir, que, ante el procedimiento especial en caso de intruso fijado por el Artículo 1399 del Código Judicial, no son aplicables los recursos ni de reconsideración ni apelación a que aluden, tanto la Ley 135 de 1943 como la No.33 de 1946, y menos puede aplicarse el procedimiento indicado en el Código Administrativo para controversias civiles de policía en general.

De manera tal que, no estamos de acuerdo con la ponencia y en todo caso no se debió revocar la Sentencia del Juzgador de instancia sino confirmarla.

En lo explicado se fundamenta esta salvamento de Voto.

Fecha Ut Supra.

MAG. RICARDO NAVARRO JURADO”

Sobre el particular, no debemos perder de vista que cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se deben aplicar las leyes que regulen casos o materias semejantes; y, en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales del derecho, y la costumbre siendo general y conforme a la moral cristiana (artículo 13 del Código Civil). Además de que, “las dudas que surjan en la interpretación de las normas de este Código, deberán aclararse mediante la aplicación de los principios constitucionales y generales del derecho procesal, de manera que se observe el debido proceso, la igualdad procesal de las partes, la economía y la lealtad procesal (art. 464 del Código Judicial.).

En el caso específico del lanzamiento por intruso, no existe norma exactamente aplicable (específica) en lo que a procedimiento se refiere e identificación plena de lo que debe entenderse por título explicativo de la ocupación. Por ello, se hace necesario acudir a la doctrina constitucional y a la analogía, a efectos de seguir las directrices de nuestra más alta corporación de justicia y lo que las leyes que regulan casos o materias semejantes determinan al respecto (Ley de Vivienda, por ejemplo).

No obstante lo anterior, debemos tener presente que la denominada “doctrina probable” sólo se da cuando existen tres decisiones uniformes de

la Corte Suprema de Justicia como Tribunal de Casación, sobre un mismo punto de derecho.

Siendo así, la sentencia de 30 de septiembre de 1994 proferida por nuestra Corte Suprema de Justicia-Pleno, por ser un fallo único donde la Corte no actuó como Tribunal de Casación, no puede ser considerada como “doctrina probable” en materia de lanzamiento por intruso. Sin embargo, tampoco podemos pasar por alto que las decisiones de la Corte proferidas en materia de “inconstitucionalidad” son finales, definitivas y obligatorias (art. 2564 del Código Judicial).

Así pues, mediante sentencia de 12 de julio de 1995, el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito de Judicial REVOCO la Sentencia No.78 de 23 de febrero de 1995 proferida por el Juzgado Noveno del Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá (Familia); y en su lugar, concedió el Amparo de Garantías Constitucionales formalizado por AURELIO CAMARGO, contra el Corregidor de Policía de Juan Díaz, en razón de la resolución de 16 de febrero de 1995, que le negaba la apelación formulada contra la Resolución No.10 (V) 95 de 14 de febrero de 1995 que lo declaraba “intruso”.

Observamos que en dicho caso, el Corregidor de Policía de Juan Díaz, declaró intruso a AURELIO CAMARGO, y que éste apeló tal decisión.

No obstante, dicho funcionario denegó el recurso mediante providencia de 16 de febrero de 1995, fundado en que la resolución cuestionada no admitía recurso alguno.

Esta última decisión fue objeto de Amparo de Garantías Constitucionales ante el Juzgado Noveno del Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, quien lo denegó sobre la base de que, conforme al artículo 1399 del Código Judicial, en los procesos de lanzamiento por intruso no debe admitirse recurso de apelación alguno.

Apelada tal decisión, le correspondió al Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá desatar tal controversia. Su opinión fue que la actuación del funcionario acusado dejaba traslucir una efectiva violación al debido proceso puesto que no le concedió el recurso de apelación al amparista para agotar la vía gubernativa, como tampoco cumplió con lo ordenado en el artículo 1728 de Código Administrativo, dejándolo en total estado de indefensión.

Lo cierto es que este fallo, al igual que los sucesivos, son motivados con las mismas consideraciones vertidas por nuestra Corte Suprema de Justicia - Pleno, en sentencia de 30 de septiembre de 1994. (Caso Guabito).

En consecuencia, bajo el criterio de que el lanzamiento por intruso debe tramitarse conforme al procedimiento previsto en el Código

Administrativo para las Controversias Civiles de Policía, nuestros tribunales han interpretado que la demanda debe darse en traslado a todos y cada uno de los ocupantes “supuestamente ilegales”, independiente mente de que los mismos no hayan exhibido o anunciado que cuentan con título alguno para explicar la ocupación.

Esto es, que no se puede interponer una demanda genérica e indeterminada, refiriéndose a los demandados bajo el término “ocupantes”; y que, el procedimiento debe ser siempre el mismo (controversias civiles) resultando irrelevante si se invoca título explicativo o no.

En sentencia No.116 de 20 de octubre de 1997, el Juzgado Cuarto del Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, concedió la acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovida por GILBERTO JORDAN TORIBIO, EUSTACIO BARRIAS, HIPOLITO MONTENEGRO y SANTIAGO RODRIGUEZ CANTO contra la Resolución No.84-B de 28 de mayo de 1996, proferida por la Corregiduría de Ancón y modificada por la Resolución No.1433 S.J. de 18 de julio de 1997 de la Comisión de Apelaciones y Consultas del Municipio de Panamá.

Al respecto, la opinión del Juez Cuarto fue la siguiente:

“En el supuesto en referencia, queda esclarecido que al tratarse de un proceso de carácter sumarísimo, como es el lanzamiento por intruso,

no procuró la autoridad administrativa, garantizar el derecho de defensa de los actuales amparistas, en la medida en que no consta en el infolio, que estas personas hayan sido notificadas, a efecto de concederles el término necesario para demostrar el título justificativo de su ocupación, si es que alguno tenían y lo más importante, estar en capacidad y oportunidad de ejercer los remedios procesales necesarios, si su intención era enervar los efectos de la resolución de desalojo. En el caso en comento, ni siquiera es posible demeritar la introducción de la acción de tutela constitucional impetrada, bajo el criterio que aduce el necesario ejercicio de todos los remedios impugnativos, dado que al no ser partes formales de este proceso administrativo, mal podían los amparistas acudir al proceso de revisión administrativa o algún otro remedio de defensa.

En similares términos a los previstos en los párrafos que anteceden, es patente que el funcionario administrativo práctico diligencias de audiencia y otras, sin garantizar a los amparistas de esta acción, el principio o garantía de bilateralidad de la audiencia, así como el de contradicción, al punto que es menester en este momento, citar al autor comentado cuando expone que “De esta forma el proceso debe desarrollarse de manera tal que se brinde oportunidad igual a las partes de participar efectivamente, en una relación dialéctica, en la actividad de administración de justicia.” (HOYOS, Arturo, Op. cit., p.403) y añadimos nosotros, que en el subjúdice se colige sin mayor esfuerzo que las garantías enunciadas en calidad de integrantes del instituto del debido proceso, fueron violentadas frente a los solicitantes de la presente acción, por el despacho administrativo y la orden impugnada, por lo que justo es reconocer que bajo el imperio de los considerandos esbozados, razón le asiste a

los impulsores y procede conceder el Amparo de Garantías Constitucionales.”

En el fallo en comento, el Juzgador hace la observación que, resulta común en nuestro medio la formulación de procesos de lanzamiento por intruso contra los ocupantes, en “expresión genérica”, de una vivienda o terreno; lo que resulta procedente dado que la Autoridad Administrativa tiene el deber de procurar el goce pacífico del propietario y actuar en forma sumaria frente a cualquier atentado que impida u obstaculice la posesión legítima del bien. No obstante, lo anterior no elimina el deber del funcionario administrativo de integrar el contradictorio en términos procesales adecuados, y sobre todo, legales. Es decir, al recibir la petición del propietario del inmueble debe ubicar a todos los supuestos ocupantes y aplicarle no sólo lo previsto en el artículo 1399 del Código Judicial, sino también el procedimiento de las controversias civiles de policía, previsto en los artículos 1721 a 1745 del Código Administrativo.

Lo cierto es que, por regla general, nuestros tribunales de Justicia no consideran como violación del debido proceso la denominación genérica de los demandas bajo el término “ocupantes” (Ver Sentencia No.45 de 28 de agosto de 1997 del Juzgado Segundo del Circuito Civil del Primer Circuito

Judicial de Panamá. (Amparo de Garantías Constitucionales promovido por NORIEL OSVALDO AGUILAR contra la Corregidora de Ancón).

5. Según Nuestro Criterio:

Determinar cual es el procedimiento que debe seguirse ante una solicitud de lanzamiento por intruso no es tarea fácil, dada la carencia de un procedimiento claro y la diversidad de fallos contradictorios. Empero, en nuestra humilde opinión, el problema fundamental radica en saber diferenciar al intruso de otras figuras, tales como: precaristas, invasores, usurpadores, violadores de domicilio o de morada, poseedores, entre otros.

De igual forma, se hace indispensable identificar cual es la vía o jurisdicción que debe observarse: Judicial o Administrativa; y el proceso que debe instaurarse en atención a su naturaleza: Civil (lanzamiento por intruso o desalojo), Penal (violación de domicilio, usurpación, hurto con penetración) o Correccional (perturbador).

En nuestro criterio, cuando un individuo penetra en un predio, lote o terreno ajeno en donde no exista edificación alguna (mejora), estamos ante la figura del “precarista” (también conocido como invasor) de conformidad con el artículo 216 del Código Agrario. En tal supuesto la Autoridad de Policía debe proceder a desalojarlos en atención a los artículos 962, 963 y

1575 del Código Administrativo. El procedimiento a observarse debe ser de carácter “Correccional” en atención a las sanciones previstas en las citadas disposiciones (multa y arresto). En consecuencia, lo que se configura es una “falta” que amerita, además del desalojo, la imposición de una pena de carácter correccional.

Ahora bien, tratándose de bienes inmuebles en donde sí exista una edificación (mejora), debe distinguirse si el propietario del inmueble se encuentra habitando el mismo o no. En el evento de que el propietario resida en el inmueble y haya autorizado en ingreso de supuesto intruso , a quien luego no soporta o no quiere dentro de su morada, el procedimiento a observarse para que éste desaloje la habitación es el que se encuentra previsto en los artículos 1097 y 1098 del Código Administrativo. Al efecto, las disposiciones en comento preveen un trámite de tipo correccional, toda vez que contemplan sanciones correccionales en contra del infractor cuyo desalojo se solicita.

Cuando el propietario no se encuentra habitando en el inmueble y el supuesto intruso ha ingresado al mismo de manera clandestina, el procedimiento a observarse es el que prescribe el artículo 1399 del Código Judicial. En tal sentido, el Corregidor de Policía debe apersonarse al inmueble y exigirle al ocupante del bien que exhiba el contrato de

arrendamiento o los títulos que explican la ocupación. De no exhibir ni anunciar que cuenta con título alguno, se debe proceder con la inmediata desocupación del bien, atendiendo el estricto sentido literal de la norma bajo estudio (artículo 1399 del Código Judicial); siempre y cuando, de los hechos de la demanda y las alegaciones del demandado no se infiera que el mismo ha estado la posesión del bien por más de un (1) año completo e interrumpido, y de manera tranquila. Sobre el particular el Licenciado Carlos E. Villalobos Jaén, en su artículo “La Solicitud de Lanzamiento por Intruso” advierte que dicha norma si contiene un procedimiento que debe aplicar el Corregidor, y que consiste en requerirle al intruso que exhiba un título explicativo de su ocupación; y que, en caso de no hacerlo el lanzamiento debe ejecutarse de inmediato; esto es “echar a los intrusos de la propiedad ajena”.³⁰ Compartimos dicho criterio, sin embargo, pese a que el lanzamiento debe ejecutarse de manera inmediata, somos de la opinión de que se deben observar ciertas formalidades y salvaguardar derechos a favor del ejecutado, como lo es, que conste en acta dicha diligencia y que la misma sea debidamente notificada al intruso (a ruego o por testigos, si se niega a firmar). Consideramos que en contra de dicha diligencia no procede

³⁰ VILLALOBOS JAEN, Carlos E.. “La Solicitud de Lanzamiento por Intruso”, Panamá, 1999, p. 7-8.

recurso alguno; no obstante, por contener una orden de hacer se puede interponer Acción de Amparo de Garantías Constitucionales en su contra.

Ahora bien, en el evento de que el supuesto intruso (que posee por menos de un (1 año), presenta o anuncia que cuenta con títulos que pueden explicar su ocupación, somos de la opinión que en dicho supuesto si procede ceñirse a las normas de procedimiento previstas en los artículo 1721 y siguientes del Código Administrativo para ventilar las Controversias Civiles de Policía. Le corresponderá al Corregidor de Policía, en base a su sana crítica y a la observancia de las normas que preveen solemnidades para la existencia o validez de ciertos actos o contratos, determinar si tales documentos explican la ocupación o no; o, si le corresponde a las Autoridades Jurisdiccionales determinar el valor que les corresponde a los mismos. Esto último puede ocurrir cuando se denuncie la falsedad del título que se invoca, y en donde aparezca como suscriptor del mismo, quien figure como propietario del mismo (su apoderado o administrador) por ejemplo.

C.) Recursos:

Determinar que medios de impugnación proceden en los Procesos de Lanzamiento por Intruso, dependerá de como éste es concebido: Como una Acción de Fuerza o de Ejecución Inmediata, o como una Controversia Civil de Policía.

1.) Acción de Fuerza de Ejecución Inmediata:

Cuando el Lanzamiento por Intruso es concebido como una acción de fuerza que tiene por objeto reponer las cosas al estado en que se encontraban antes del hecho que dio origen a la intervención de la policía, resulta improcedente la interposición de los recursos administrativos de reconsideración y apelación (Sentencia de 22 de septiembre de 1993, del Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá).

Lo cierto es que del contexto literal del artículo 1399 del Código Judicial no se infiere ningún medio impugnativo a favor del ocupante de un bien que no exhiba un contrato de arrendamiento celebrado con el dueño, su

apoderado o administrador, u otro título que explique o justifique su permanencia en el mismo.

Para los que defienden esta tesis, tampoco proceden los recursos de reconsideración y apelación conforme a las leyes 135 de 1943 y 33 de 1946, por cuanto no se está ante un trámite administrativo, sino judicial; además de que, las leyes en comento, para estos casos tienen un carácter supletorio; ya que, por disposición expresa de los artículos 23 y 24 de la Ley No.33 de 1946, las reglas concernientes al procedimiento en ella establecido, no son aplicables cuando las leyes o decretos indiquen un procedimiento especial, y en asuntos municipales, cuando los acuerdos fijen reglas especiales en negocios determinadas. Ello quiere decir que, ante el procedimiento establecido por el artículo 1399 del Código Judicial, no son aplicables los recursos de reconsideración y apelación, a que aluden tanto la Ley No.135 de 1943, como la No.33 de 1946 (Sentencia de 9 de abril de 1992 del Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá).

No obstante lo anterior, ello no impide que el afectado con la medida promueva acción de Amparo de Garantías Constitucionales ante la justicia ordinaria, de conformidad con los artículos 2606 y siguientes del Código Judicial.

Es bien sabido que desde el punto de vista doctrinal, la acción de Amparo de Garantías Constitucionales “puede ejercerse contra toda clase de actos definitivos de funcionario público con mando y jurisdicción que vulnere o lesione los derechos o garantías fundamentales que consagra la Constitución, que revista la forma de una orden de hacer o no hacer, cuando por la gravedad e inminencia del daño que representan requieran de una revocación inmediata (Registro Judicial, Septiembre de 1995, Ponencia del Magistrado Dr. Edgardo Molino Mola).

En este sentido, es preciso aclarar que la Corte ha manifestado en reiteradas ocasiones que la acción extraordinaria de Amparo de Garantías Constitucionales no es una instancia más de un proceso, ni es una instancia revisoria; así como, tampoco es el remedio procesal para corregir las omisiones de las partes.

2.) Controversia Civil de Policía:

Cuando el Proceso de Lanzamiento por Intruso es considerado como una “Controversia Civil de Policía” que debe ceñirse al procedimiento previsto en los artículos 1721 y s.s. del Código Administrativo; ello significa que el mismo debe culminar con una sentencia, la cual puede ser objeto de

recurso de apelación, de conformidad con el artículo 1726 del Código Administrativo.

A su vez, por tratarse de un proceso de policía contenido en el Libro III del Código Administrativo, las decisiones expedidas en segunda instancia pueden ser objeto de revisión por parte de los Gobernadores de Provincias, quienes pueden “revocarlas”, siempre que se haya promovido “recurso extraordinario de revisión administrativa”, en base al artículo 8 de la Ley No.19 de 3 de agosto de 1992. (Ver sentencia de 19 de septiembre de 1997 proferida por la Corte Suprema de Justicia-Pleno. Recurso de Apelación promovido por el Licenciado CARLOS HERRERA MORAN contra la Resolución de 2 de septiembre de 1997, dictada por el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá, dentro de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovida en contra de la orden de hacer contenida en la Resolución N.R.A.-008-97 de 26 de junio de 1997, expedida por la Gobernación de Panamá).

Agotada la vía gubernativa, también procederá la acción de Amparo de Garantías Constitucionales contra la orden de hacer o de no hacer, que supuestamente viola derechos y garantías que la Constitución consagra; que puede ser la resolución emitida por el Juzgado Primario, la

expedida en segunda instancia o la que profiera la Gobernación, luego de conocer recurso extraordinario de revisión administrativa.

Con respecto a la decisión de segunda instancia, La Corte de Suprema de Justicia - Pleno, en Sentencia de 19 de septiembre de 1997, advirtió que, de conformidad con los artículos 15 y 16 de la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974, la misma debe ser proferida por la Comisión de Apelaciones y Consultas, la cual debe estar conformada por el Alcalde, el Asesor Jurídico y el Director de Trabajo Social de la Alcaldía. Es decir, que tal decisión no debe estar proferida con la sola firma del Alcalde y el Secretario Judicial.

En nuestro criterio, la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974, no tiene aplicación en los procesos de Lanzamiento por Intruso, toda vez que dicha excerta hace alusión a las decisiones proferidas en primera instancia por los Corregidores y Jueces Nocturnos de Policía, ante causas “correccionales” producto de la comisión de una “falta”..

Nuestra humilde opinión es que la norma aplicable es el artículo 1726 del Código Administrativo, la cual se encuentra contenida dentro del Capítulo II del Libro III de dicho cuerpo normativo, que regula las “controversias civiles de policía en general”. Del mismo se infiere que es el Alcalde, por su condición de superior, quien debe decidir el recurso

de apelación, y no la Comisión de Apelaciones y Consultas de la respectiva Alcaldía.

D.) Ejecución:

Decretado el lanzamiento por intruso, por disposición expresa del artículo 1399 del Código Judicial, el mismo debe ser ejecutado de inmediato.

No obstante, si el mismo es concebido como una controversia civil de policía, lógicamente hay que emitir una resolución y notificarla al demandado. Una vez que la misma esté en firme y debidamente ejecutoriada, es que se procederá al lanzamiento del ocupante ilegal.

Ahora bien, existen algunos supuestos en que el Corregidor se debe abstener de ejecutar tal medida. Ello procederá en los siguientes casos:

1.) Cuando se haya promovido acción de Amparo de Garantías Constitucionales:

En el evento de que el afectado por la orden emitida por la autoridad de policía comparezca ante los tribunales de justicia y promueva acción de Amparo de Garantías Constitucionales, se procederá a la suspensión de la

ejecución del lanzamiento, siempre y cuando la autoridad que conoce del amparo lo haya acogido y hubiere requerido a la autoridad acusada que envíe la actuación, o en su defecto, un informe acerca de los hechos materia del recurso. (Artículos 2611 y 2612 del Código Judicial).

Significa entonces que, el Corregidor de Policía no suspenderá la ejecución del acto ni se abstendrá de realizarlo si se le presenta una copia sellada por el tribunal en donde se presentó el amparo. Sólo en el evento de que la autoridad requiera del funcionario acusado la actuación o un informe acerca de los hechos materia del recurso, se entenderá que el amparo fue acogido por estar debidamente formulado y no ser manifiestamente improcedente.

2.) Durante la última quincena del mes de diciembre y la primera del mes de enero:

De conformidad con el artículo 1404 del Código Judicial, en la última quincena del mes de diciembre y la primera del mes de enero los lanzamientos no se llevarán a cabo. En consecuencia, no se ejecutará la resolución que ordena el lanzamiento por intruso de un ocupante ilegal, a partir del 15 de diciembre hasta el 15 de enero del siguiente año.

3.) En caso de trabajador en huelga:

Según el numeral 2 del Artículo 1404 del Código Judicial, tampoco se ejecutará el lanzamiento cuando el “arrendatario” fuere un trabajador que se hallare en huelga declarada previo cumplimiento de los trámites legales.

Obviamente que en los procesos de lanzamiento por intruso, el demandado no mantiene la condición de “arrendatario”, por tratarse de un ocupante ilegal. No obstante, por analogía dicha disposición también es aplicable en materia de lanzamiento por intruso, a efecto de salvaguardar la vida e integridad del trabajador declarado en huelga.

4.) En casos de enfermedad:

Cuando en el inmueble en que deba ejecutarse el lanzamiento, el Corregidor encontrare alguna persona padeciendo una enfermedad grave, de inmediato debe proceder a recibirle información jurada a un médico respecto al hecho, o falta de éste, a dos peritos. De comprobarse que la vida de la persona enferma puede comprometerse por hacerla salir, suspenderá la diligencia y señalará un término prudencial. (Artículo 1404 numeral 3 del

Código Judicial).

A su vez, la Resolución No.3-78 de 23 de mayo de 1978 del Ministerio de Vivienda “Por la cual se reglamenta el artículo 50 de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973”, en el numeral 4 de su artículo primero establece que, si en el inmueble en que se va a ejecutar el lanzamiento conviva algún enfermo, debidamente comprobado por el dictamen médico del Centro de Salud del Corregimiento, el Corregidor debe suspender temporalmente su ejecución; pudiendo posteriormente, de oficio o a petición de parte, revisar si las causas de suspensión temporal han desaparecido o no, a fin de determinar si se puede o no continuar con la ejecución, según el caso.

5.) A solicitud de la Dirección de Reforma Agraria:

Tal y como señaláramos al inicio del presente trabajo, en la práctica, en nuestro sistema de administración de justicia de policía, los términos “precarista” e “intuso” son utilizados indistintamente como sinónimo, pese a que existe una distinción entre ambos.

Lo cierto es que los casos de invasión de precaristas son conocidos y tramitados por las Corregidurías bajo la figura del “intruso” y con la observancia del artículo 1399 del Código Judicial.

De conformidad con el artículo 217-A del Código Agrario, a solicitud debidamente fundada de la Comisión (hoy Dirección) de Reforma Agraria, las autoridades administrativas y judiciales podrán suspender la ejecución de cualquier sentencia u orden de desalojo contra ocupantes precarios, aparceros y arrendatarios, por un término prudencial dentro del cual la Comisión (hoy Dirección) de Reforma Agraria pueda proporcionar a éstos tierras en otros lugares o señalar una solución apropiada al conflicto.

Tal facultad fue reconocida por nuestra Corte Suprema de Justicia - Pleno, cuando en sentencia de 25 de mayo de 1992, al conocer de demanda de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesta por los Licenciados JORGE FRANCISCO ORCASITA y MAIDA ARANGO LOAIZA, en representación ROLANDO MANUEL ARANGO y MAQUINARIA PESADA S.A., en contra del Director Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a fin de dejar sin efecto la orden de no hacer contenida en la nota N.DINRA-369-91 de 2 de diciembre de 1991, dispuso lo siguiente:

“Para resolver la demanda es necesario reconocer que todo propietario tiene derecho a que se respeten los derechos que de tal condición emanan por lo que en el caso que nos ocupa está comprobado la propiedad de cierta extensión de terreno que ha sido invadida por personas que carecen de título para tal proceder, lo que motivó

que los demandantes solicitaran ante las autoridades policivas el desalojo de número plural de familias que sin fundamento legal ocuparon los terrenos que les pertenecían.

Encontrándose los procesos de desalojo en trámite ante la Corregiduría de Pacora, luego de un proceso iniciado en la mayoría de los casos el 11 de junio de 1990, la Dirección de Reforma Agraria solicitó, el 2 de diciembre de 1991, la suspensión de cualquiera notificación de resolución de desalojo hasta tanto no se trate de conseguir una solución justa y humanitaria en un problema de hondo contenido social como es el precarismo, recurriendo a la autorización que para este efecto está prevista en el artículo 217-A del Código Agrario.

Siendo estos los hechos, la esencia de la demanda de amparo está dirigida a dejar sin efecto la solicitud de suspensión promovida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, para que se continúe con los trámites del desalojo y se proceda a las notificaciones correspondientes.

A juicio de esta Corporación de Justicia la Dirección Nacional de Reforma Agraria tiene facultad legal para solicitar la suspensión de las notificaciones de desalojo que pretendía efectuar el señor Corregidor de Pacora, ya que tal petición debe ser luego evaluada y decidida por la autoridad policiva en cuestión luego de examinar los fundamentos de hecho y de derecho que le suministra el Director de Reforma Agraria sobre este particular.

Al decidir suspender los trámites de notificación el Corregidor de Pacora acogió una petición jurídicamente procedente y actuó de conformidad con lo preceptuado en la norma antes dictada, de modo que se le brinde un término prudencial a las autoridades de la Reforma Agraria para tratar de encontrar una solución real y efectiva

al problema surgido por razón de la ocupación de tierras de los demandantes.

Es obvio, por tanto, que la solicitud de suspensión promovida por la Dirección de Reforma Agraria no viola ninguno de los preceptos constitucionales en que los demandantes fundan su acción, pues lo único que puede objetarse al proceder del Corregidor de Pacora es no señalar un término prudencial para que las autoridades de Reforma Agraria traten de lograr una solución del conflicto entre los demandantes y las personas que ocupan los terrenos que les pertenecen a los primeros. Por ello aunque la suspensión promovida el 2 de diciembre de 1991 no señala un plazo para encontrar la solución al conflicto, tal omisión no constituye una violación constitucional que pueda ser subsanada por medio de la demanda de amparo, ya que del 2 de diciembre pasado a la fecha va un término que puede considerarse insuficiente para solucionar el conflicto de tierras que motiva este proceso.

Las anteriores consideraciones ponen de manifiesto que la actuación de la Dirección Nacional de Reforma Agraria se ajusta al ordenamiento jurídico vigente y en tanto la suspensión de los trámites de notificación de las órdenes de desalojo no se retarden indefinidamente de modo que se coloque a los propietarios en una situación de incertidumbre, la demanda debe ser denegada. Cuatro meses todavía no implica un término excesivo que impliquen un abuso de la facultad contenida en el artículo 217-A del Código Agrario, ya que normalmente es ilusorio pretender solucionar un conflicto de tierras como el que nos ocupa en cuatro meses cuando el problema de hecho, a veces tiene antecedentes durante varios años.

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema, P L E N O, administrando justicia en nombre de la

República y por autoridad de la ley, DENIEGA amparo de garantías constitucionales solicitado por Rolando Arango Urriola y Maquinaria Pesada S.A. contra el Director Nacional de Reforma Agraria.”

Con respecto a tal decisión, no debemos perder de vista que entre las funciones que tiene la Dirección de Reforma Agraria está la de “conocer, tramitar y resolver las denuncias que se refieran a las tierras bajo su administración y las controversias provocadas entre adjudicatarios provisionales o definitivos de dichas tierras; así como entre los tenedores y poseedores de tierras y quienes aparecieran como propietarios legales, y proceder de oficio cuando el caso lo requiera” (Artículo 220, numeral 6 del Código Agrario).

Lo cierto es que la orden de suspensión librada por la Dirección de Reforma Agraria se fundamentó en la Sentencia de 28 de junio de 1991 proferida por el Juez Sexto del Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, en virtud del cual dicha Dirección obtuvo la anulación de varias segregaciones; y como quiera que la finca colindante es propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, se consideró conveniente solicitar la suspensión de la orden de desalojo, hasta tanto se delimitasen los linderos de ambas propiedades.

SECCION CUARTA. ASPECTOS METODOLOGICOS

A través del presente trabajo de graduación intitulado “El Lanzamiento por Intruso: Controversia Civil o Acción de Fuerza de Ejecución Inmediata” realizamos un análisis a la figura del intruso, a los títulos que el mismo puede invocar para explicar su ocupación y al procedimiento que debe observarse para lograr la desocupación del bien, a la luz de los diferentes cuerpos normativos vigentes en nuestra legislación y a los precedentes, un tanto inconsistentes y contradictorios que han sentado nuestros tribunales de justicia.

La Sección Primera, denominada “RESUMEN”, describe de manera precisa y clara la problemática existente, los objetivos de la presente investigación y los resultados, luego de un análisis crítico a las normas legales vigentes y a los precedentes tribunalicios, desde el punto de vista eminentemente “procedimental”.

A través de la Sección Segunda, intitulada “INTRODUCCION” nos adentramos al problema, planteando una serie de interrogantes que serán objeto de investigación y aclaración, y determinamos cuales son los

objetivos precisos a los que queremos arribar, luego de un estudio exhaustivo de dicha figura.

En la Sección Tercera, denominada “REVISION DE LA LITERATURA O FUNDAMENTACION TEORICA”, desarrollamos el tema central de nuestro trabajo de graduación “El Lanzamiento por Intruso: Controversia Civil de Policía o Acción de Fuerza de Ejecución Inmediata”, empezando por analizar el derecho de propiedad, por ser éste el bien máximo tutelado a través de dicha figura; se continúa con el estudio del intruso en el derecho comparado y con otras figuras que guardan relación con el tema objeto de investigación. Se analiza la legislación existente que puede ser aplicada de manera expresa; o bien, haciendo uso de la analogía y las reglas de hermenéutica legal. Por último, nos adentramos al estudio minucioso del procedimiento que debe observarse, confrontando las disposiciones susceptibles de aplicación y los pronunciamientos de nuestros tribunales de justicia.

La Sección Cuarta, denominada “ASPECTOS METODOLOGICOS” tiene por objeto llevar al lector, del aspecto teórico – académico a los problemas que se dan en la práctica. En tal sentido, se utilizó el método de campo, mediante la realización de una encuesta que contenía un

cuestionario relacionado con el problema, el cual estuvo dirigido a profesionales del derecho que se desempeñan como “litigantes”, y a las autoridades de policía (Corregidores) encargados de ventilar y decidir las solicitudes de Lanzamiento por Intruso.

Dicha encuesta tuvo como principal objetivo medir y revelar el conocimiento que se tiene de la figura objeto de la investigación, el dominio de las normas procedimentales y las opiniones respecto a la doctrina jurisprudencial que se ha sentado sobre dicho tema.

Además del cuestionario, el trabajo de campo comprendió el sistema de entrevistas y discusión, para conocer en que se fundamentaron las respuestas y el dominio que se tiene sobre el tema.

A través de dicha encuesta hicimos un planteamiento del problema a investigar, el cual estuvo dirigido a preguntarle al encuestado cual es el procedimiento que debe observarse para lograr que un intruso desocupe un bien que ilegítimamente ocupa; quienes detentan tal condición; y, que títulos pueden invocarse como explicativos de la ocupación.

A su vez, advertimos la importancia, conveniencia, implicaciones prácticas, relevancia social y los objetivos a los que se pretendía llegar. Esto es, si el Lanzamiento por Intruso debe ser concebido como una medida de fuerza de ejecución inmediata o debe estar sujeta al procedimiento

previsto en el Código Administrativo para ventilar las controversias civiles de policía.

En la Sección Quinta, “RESULTADOS Y DISCUSION”, damos a conocer cuáles fueron los resultados de la investigación llevada a cabo a través del método de campo, el cual se basó en el sistema de encuestas y entrevistas dirigidas a la población encargada de interponer y decidir dichas solicitudes: Los abogados litigantes y los Corregidores de Policía.

Por último la Sección Sexta que lleva por título “CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES”, comprende los resultados que arrojó la investigación teórico – práctica y las sugerencias respecto a las medidas que deben adoptarse para subsanar las irregularidades, vacíos e imprecisiones que se presentan a nivel procedimental para ventilar las solicitudes de lanzamiento por intruso.

SECCION QUINTA: RESULTADOS Y DISCUSION

Corresponde a esta sección dar a conocer los resultados del trabajo de campo llevado a cabo a través del método de encuesta y entrevista el cual estuvo dirigido a los profesionales encargados, tanto de redactar los memoriales petitorios del lanzamiento por intruso; como de ventilar la causa y emitir la respectiva decisión.

Absuelto el interrogatorio contenido en el cuestionario, el mismo arrojó los siguientes resultados:

I. CORREGIDORES DE POLICÍA DEL DISTRITO DE PANAMÁ.

A. En materia de Procedimiento:

El 100 % (19 Corregidores) de los entrevistados se inclinó por la tesis de que las solicitudes de lanzamiento por intruso “siempre” deben ser tramitadas conforme a las normas de procedimiento contenidas en el Código Administrativo para ventilar las Controversias Civiles de Policía.

Sometido a discusión dicho resultado (entrevista), nos percatamos que el mismo tuvo como fundamento los pronunciamientos que recientemente y

de manera reiterada, han vertido nuestros tribunales de justicia en dicho sentido.

La experiencia les ha indicado que, apartarse de tal criterio significa la revocación de los fallos por parte del Superior que conoce del caso en grado de apelación; o, que prosperen las acciones de amparo de garantías constitucionales que se promuevan ante los tribunales de justicia, producto de la orden de hacer que conlleva la desocupación del bien.

B. En materia de Títulos Explicativos de la Ocupación:

A parte del contrato de arrendamiento y los recibos que acrediten la condición de arrendatario, el 80% de los entrevistados no tiene claro que debe entenderse por títulos explicativos de la ocupación y que documentos tienen tal carácter.

C. Distinción entre el Proceso de Desalojo y el Proceso de Lanzamiento por Intruso:

Pese a que se distingue que el primero debe ceñirse a las disposiciones del Código Administrativo y el segundo al artículo 1399 del Código Judicial, no se tiene claro en que radica la distinción y cuales son los caracteres que identifican a una u otra figura.

Para tal efecto, debe tenerse claro quienes están legitimados activamente para promover dichas solicitudes. En el caso específico del Lanzamiento por Intruso en nuestro medio, ello sólo le es dable al propietario; o bien, el administrador o apoderado que él haya designado.

I. ABOGADOS LITIGANTES:

A. En Materia de Procedimiento:

Contrario a la respuesta de las autoridades de policía, el 100% de los abogados litigantes (20 encuestados) opinaran que el juzgador debe ceñirse al estricto sentido literal del artículo 1399 del Código Judicial; y que, en consecuencia, se trata de una medida de fuerza de ejecución inmediata, en donde no se prevee el cumplimiento de formalidad alguna (traslado de demanda, término de pruebas, alegatos, apelación etc).

No obstante, advertimos que ello no se compadece con la apreciación de los profesionales del derecho cuando representan a la parte demandada, a la cual se le atribuye la condición de “intruso”.

B. En materia de Títulos Explicativos de la Ocupación:

Al igual que las autoridades de policía, sólo se tiene claro que los contratos y los recibos constituyen títulos idóneos para explicar la ocupación.

En cuanto a la aplicación, por analogía, de leyes que contemplan ciertos derechos en favor de los parientes del arrendatario (ley de vivienda) y a las facultades de que gozan ciertas autoridades para disponer de bienes de propiedad privada (Ministerio de Vivienda y Juntas Comunales), no se tiene pleno dominio sobre el tema y se desconocen los pronunciamientos que sobre el particular han vertido nuestros tribunales de justicia

C. Distinción entre el Proceso de Desalojo y el Proceso de Lanzamiento Por Intruso:

El 50% de los encuestados aseguró conocer en que se diferenciaban ambas figuras y cual es el procedimiento a seguirse en cada una de ellas. No obstante, al momento de brindar una explicación, la misma no se ajusta al estricto sentido y alcance de las normas que regulan el procedimiento en una u otra figura.

En consecuencia no se tiene claro en que radica la diferencia y cuando se debe promover un proceso de desalojo, en vez de intruso.

SECCION SEXTA: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONCLUSIONES:

1. Las solicitudes de lanzamiento por intruso solo pueden ser promovidas por el propietario del inmueble, o por el apoderado o administrador que el mismo hubiere designado.
2. En nuestra legislación no se encuentran legitimados para instaurar demanda de lanzamiento por intruso, los poseedores, usufructuarios, tenedores, usuarios y quienes tengan derecho a habitación.
3. Sólo deben ser considerados como intrusos los que hayan entrado a ocupar un bien inmueble de manera clandestina, sin que exista titulo de la ocupación.
4. El término intruso no puede ser utilizado como sinónimo de usurpador y precarista, toda vez que cada una de dichas figuras tiene una regulación especial.
5. Según el artículo 1399 del Código Judicial, la autoridad de policía debe proceder de inmediato a lanzar del inmueble al intruso que ilegítimamente lo ocupa, ante la inexistencia de un contrato de arrendamiento o título que explique tal ocupación. Se trata de una acción de fuerza de ejecución inmediata; en donde no se deben observar

las formalidades del debido proceso (traslado de la demanda, término de pruebas, audiencia, alegatos, etc.)

6. Nuestra Corte Suprema de Justicia en Pleno se ha pronunciado admitiendo que el artículo 1399 del Código Judicial no es inconstitucional. En consecuencia, el estado constitucional de dicha norma ya es “cosa Juzgada”.
7. Quien haya estado ocupando un bien de manera legítima y posteriormente se convierte en ocupante ilegal (intruso sobreviniente) debe ser desalojado del mismo bajo el procedimiento previsto para el proceso de desalojo; más no bajo las normas que regulan la situación del intruso (quien pierde el bien en remate, por ejemplo).
8. Los recibos de pago de alquiler si constituyen títulos explicativos de la ocupación.
9. Amparado en la legislación de Vivienda (art. 18 de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973) los parientes del arrendatario se pueden subrogar a los derechos de éste e invocar las certificaciones del Registro del Estado Civil como títulos explicativos de la ocupación (cónyuge, hijos o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad)

10. El Contrato de Promesa de Compra Venta que no autoriza al promitente comprador a ocupar el inmueble no puede constituir título explicativo de la ocupación.
11. Las certificaciones de presentación de demanda ante la jurisdicción ordinaria civil pueden ser consideradas como título explicativo de la ocupación.
12. Si quien alega la condición de poseedor acredita que se encuentra ocupando el bien de manera tranquila, por mas de un (1) año completo e ininterrumpido, el lanzamiento por intruso resulta improcedente.
13. Si se acredita que el propietario, el administrador o apoderado que él hubiere designado han autorizado o consentido, de manera expresa o tácita la ocupación del bien; el procedimiento a seguirse para lograr la desocupación del mismo es el previsto en el Código Administrativo para ventilar los procesos de desalojo, y no el que se previene en el artículo 1399 del Código Judicial para los “intrusos”
14. Las autorizaciones que existen en Juntas Comunales para ocupar propiedades privadas no constituyen títulos explicativos de la ocupación.
15. Han sido nuestros tribunales de justicia los que han implantado la tesis de que las solicitudes de lanzamientos por intruso deben tramitarse

observando el procedimiento previsto e el Código Administrativo para ventilar las controversias civiles de policía. En consecuencia, no son las autoridades de policía las que de debieran imprimirle dicho a la causa bajo estudio.

16. La mayoría de nuestros juristas se inclinan por la tesis de que el lanzamiento por intruso es una acción de fuerza de ejecución inmediata, atendiendo el sentido literal del artículo 1399 del Código Judicial.
17. Procede el Recurso extraordinario de revisión administrativo ante la gobernación de Provincia, siempre y cuando se mantenga la tesis de que el lanzamiento por intruso constituye una controversia civil de policía.
18. Siempre que se interponga y se acoja una acción de amparo de garantía constitucional, la autoridad de policía debe abstenerse de ejecutar el lanzamiento del intruso.
19. Durante la última quincena del mes de diciembre y la primera del mes de enero de cada año, no se deben ejecutar las resoluciones que ordenen el lanzamiento de u intruso, en atención ala artículo 1404 del Código Judicial.
20. Cuando en el inmueble en que deba ejecutarse el lanzamiento, el Corregidor encontrase alguna persona enferma (debidamente

comprobado) debe abstenerse de ejecutarlo hasta que desaparezca tal interacción.

21. Tratándose de ocupantes precarios la Dirección de Reforma Agraria cuenta con facultades para solicitarle a las autoridades administrativas y judiciales la suspensión de la ejecución de la sentencia que ordene el desalojo de los mismos.

B. RECOMENDACIONES:

1. Ante la confusión existente producto de la falta de regulación y la inconsistencia de los procedimientos de nuestros tribunales de justicia, sugerimos la urgente modificación del artículo 1399 del Código Judicial, a efecto de que se regule debidamente el procedimiento que debe observarse para ventilar dichas causas, se determinan cuales son los título que pueden invocar para explicar la ocupación, el plazo o término para promover dicha solicitud y que recursos proceden en contra de la resolución que decreta el lanzamiento por intruso.

Para tal efecto, se hace necesario analizar previamente las disposiciones de los diferentes cuerpos normativos que protegen y consagran derechos, además de los propietarios, a los poseedores, tenedores, usufructuarios, etc.;

que consagran ciertos derechos y garantías a favor de los parientes del arrendatarios.

2. De igual forma urge adicionar al proceso ejecutivo hipotecario, una norma que faculta al juzgador que conoce de dicho proceso para que ordene la desocupación y entrega del bien a quien lo haya adquirido a través de un remate judicial, sin necesidad de tener que acudir ante las autoridades de policía a promover una demanda de lanzamiento por intruso.

BIBLIOGRAFIA

A. OBRAS Y REVISTAS:

1. AMEZQUITA DE ALMEIDA, JOSEFINA y TOVAR MOZO, Wenceslao. Régimen Legal de Baldíos en Colombia. Editora Temis, Bogotá – Colombia, 1961.
2. BARSALLO, Pedro. Artículos y Conferencias sobre Temas de Derecho Procesal Civil, Panamá, 1992.
3. BARSALLO, Pedro. “La Demanda” y La “Jurisdicción”, en Estudios Procesales, Editorial Jurídica Panameña, Panamá, 1998, Tomo Y, pp. 757.
4. DE ICAZA, Carlos, “Algunos Aspectos Prácticos sobre Asuntos de Corregidurías de Policía”. Boletín Informativo Actualidad Jurídica, Asociación Nueva Generación Jurídica, No.6, septiembre – noviembre, Panamá, 1996.
5. DEVIS HECHANDIA, Hernando, Compendio de Derecho Procesal, Teoría General del Proceso, Tomo I, Editorial A. B. C., Bogotá, Colombia, 1985.
6. FABREGA P., Jorge. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1977.
7. FABREGA P., Jorge, Estudios de Derecho Procesal Civil, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1988.
8. JOVANE, Jaime y RODRIGUEZ, José Martín. Jurisprudencia Civil al Día, Extractos Jurisprudenciales 1990 –1993, PUBLIPAN, Panamá, 1993.

9. LEUDO, Linda, “El Lanzamiento por Intruso y el Desalojo” Revista Jurídica de la Alcaldía de Panamá, Legalis Et Iustitia, Año 1 No.1, agosto 1997.
10. MENDEZ FABREGA, Victor, Mis Artículos, Litografía e Imprenta L. I. L . S .A., primera edición, Panamá, 1992.
11. PEREIRA MONSALVE, Luis César. Arrendamientos Urbanos, Lanzamientos, Publigráficas, Medellín – Colombia, 1984.
12. RAMIREZ, Eugenio María. Derechos Reales y Propiedad, 2da. Edición-primera reimpresión, Editorial San Marcos, Lima-Perú, 1996.
13. URRUTIA MEJIA, Hernando. El Lanzamiento Por Ocupación De Hecho, Editorial Linotipia Bolívar y compañía, tercera edición, Colombia, 1990.
14. URRUTIA MEJIA, Hernando, Los Procesos Posesorios, el Reivindicatorio y La Ocupación de Hecho. Aspectos Fundamentales, Tomo I, 1ª edición, Ediciones Jurídicas Radar, Santa Fé, Colombia, 1993.
15. URRUTIA MEJIA, Hernando. Los Procesos Posesorios, El Reivindicatorio y La Ocupación de Hecho. Aspectos Fundamentales, Tomo II, 1ª. Edición, Ediciones Jurídicas Radar, Santa Fé, Colombia, 1993.
16. URRUTIA MEJIA, Hernando. El Lanzamiento por Ocupación de Hecho, Régimen Policivo y Judicial, Teoría y Práctica, 3ra, edición, Editorial Linotipia Bolívar, Bogotá, Colombia, 1990.
17. VALENCIA ZEA, Arturo. La Posesión. Editorial Temis, Bogotá – Colombia, 1978.
18. VASQUEZ RIOS, Alberto. Los Derechos Reales. Los Bienes – La Posesión, 1ª. Edición, Editorial San Marcos, Lima – Perú, 1996.

B. CÓDIGOS Y LEYES:

1. Código Judicial de la República de Panamá.
2. Código Administrativo de la República de Panamá.
3. Código Civil de la República de Panamá.
4. Código Penal de la República de Panamá
5. Código Agrario de la República de Panamá
6. Constitución Política de 1972, (Reformada por los Actos Reformativos de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983).
7. Ley 93 de 4 de octubre de 1973. “Por la cual se dictan medidas sobre los arrendamientos y se crea en el Ministerio de Vivienda, la Dirección General de Arrendamientos”.
8. Ley No.19 de 3 de agosto de 1992 “Por la cual se derogan los Decretos de Guerra emitidos por el Gobierno Provisional que funcionó desde el 1º de septiembre hasta el 20 de diciembre de 1989, y se toman otras medidas”.

C. ARTICULOS:

1. PADILLA GONZALEZ, Jaime. “El Proceso de Lanzamiento por Intruso” El Siglo Dominical, Panamá, 14 de marzo de 1993, p. 8.
2. VILLALOBOS JAEN, Carlos. “La solicitud de Lanzamiento por Intruso”, Panamá, 1999.

D. TESIS:

1. APARICIO RIOS, José. Análisis Jurídico Práctico de la Figura del Lanzamiento Por Intruso en el Derecho Positivo Panameño, Trabajo de Graduación, Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 1994.
2. IGLESIAS, Efrain. Los Procesos de Desahucio y Lanzamiento en la Vía Ordinaria, Trabajo de Graduación, Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Panamá, 1994.
3. QUINTERO, Wigberto. Procedimiento Civil de Policía en Panamá, Trabajo de Graduación, Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Panamá, 1983.

E. CONSULTAS

- 1) Consulta absuelta el 27 de febrero de 1996 por la Licenciada OLGA GOLCHER, Directora General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda, a solicitud de la Licenciada SAMIMA PATEL, Corregidora de Policía de Santa Ana.
- 2) Consulta absuelta mediante Nota No.C/171 de 23 de agosto de 1993, por el Licenciado DONATILO BALLESTEROS, Procurador de la Administración, a solicitud del Licenciado DIONISIO SANCHEZ, Alcalde Encargado del Distrito de Panamá.
- 3) Consulta absuelta mediante nota No.226 de 8 de abril de 1992, por el Licenciado DONATILO BALLESTEROS, Procurador de la Administración, a

solicitud de la Jefa del Departamento de Asesoría Legal del Area Canalera del Ministerio de Vivienda.

F. JURISPRUDENCIA

- 1) **JUZGADO DEL CIRCUITO DE LO CIVIL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE COLON, AREA DE CRISTOBAL. Sentencia No 46 de 18 de mayo de 1999. Amparo de Garantías Constitucionales promovido por Central American Lines, S.A., en contra de la Corregidora de Policía de Cristóbal.**
- 2) **JUZGADO QUINTO DEL CIRCUITO DE LO CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE PANAMA. Sentencia No. 41 de 31 de agosto de 1998. Amparo de Garantías Constitucionales promovido por CLEOTILDE CARMONA en contra del Corregidor de Policía de Parque Lefevre.**
- 3) **JUZGADO QUINTO DEL CIRCUITO DE LO CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE PANAMA. Sentencia No.28 de 8 de julio de 1998. Amparo de Garantías Constitucionales promovido por LIDIA COMRIE DE BUITRAGO contra el Alcalde Encargado del Distrito de Panamá.**
- 4) **JUZGADO SEXTO DEL CIRCUITO DE LO CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE PANAMA. Fallo No.31 de 28 de mayo de 1998. Amparo de Garantías Constitucionales promovido por TOMAS TREJOS ITURRALDE contra el Corregidor de Pedregal.**
- 5) **JUZGADO QUINTO DEL CIRCUITO DE LO CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE PANAMA. Sentencia No.12 de 21 de Abril de 1998. Amparo de Garantías Constitucionales promovido por EMERSON PLINIO GARCIA DIMAS contra el Corregidor de Calidonia.**

- 6) JUZGADO CUARTO DEL CIRCUITO DE LO CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE PANAMA. Sentencia No.116 de 20 de octubre de 1997. Amparo de Garantías Constitucionales promovido por GILBERTO JORDAN TORIBIO, EUSTACIO BARRIAS, HIPOLITO MONTENEGRO PINILLA y SANTIAGO RODRIGUEZ CANTO, contra la Corregidora de Ancón
- 7) CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO. Sentencia de 19 de septiembre de 1997. Recurso de Apelación promovido en contra de la Resolución de 2 de septiembre de 1997 dictada por el Primer Tribunal Superior de Justicia. Amparo de Garantías Constitucionales promovido por RAUL ALBERTO CEBALLOS contra la Gobernadora de Panamá.
- 8) PRIMER TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. Sentencia de 2 de septiembre de 1997. Amparo de Garantías Constitucionales promovido por RAUL ALBERTO CEBALLOS contra la Gobernadora de la Provincia de Panamá.
- 9) JUZGADO SEGUNDO DEL CIRCUITO DE LO CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE PANAMA. Sentencia No.45 de 28 de agosto de 1997. Amparo de Garantías Constitucionales promovido por NORIEL OSVALDO AGUILAR contra la Corregidora de Ancón.
- 10) JUZGADO SEGUNDO DEL CIRCUITO DE LO CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE PANAMA. Auto No.1766 de 22 de agosto de 1996. Amparo de Garantías Constitucionales promovido por CITIBANK, N.A. contra la Alcaldesa del Distrito de Panamá.
- 11) PRIMER TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. Sentencia de 12 de julio de 1995. Amparo de Garantías Constitucionales promovido por AURELIO CAMARGO contra el Corregidor de Juan Díaz.

- 12) JUZGADO NOVENO DEL CIRCUITO DE LO CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE PANAMA. Sentencia No.143 de 24 de abril de 1995. Amparo de Garantías Constitucionales promovido por ESTEBAN BERNAL, REMBERTO GOMEZ y ENEIDA MAURE contra la Corregidora de Pueblo Nuevo.
- 13) PRIMER TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. Sentencia de 15 de marzo de 1995. Amparo de Garantías Constitucionales promovido por RAUL ALBERTO CEBALLOS contra el Corregidor de Bethania.
- 14) CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO. Sentencia de 23 de diciembre de 1994. Recurso de Apelación promovido en contra de la Sentencia de 18 de noviembre de 1994 dictada por el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial. Amparo de Garantías Constitucionales promovido por ELIMELINA GALLARDO DE VILLAMONTE contra la Gobernadora de la Provincia de Panamá.
- 15) PRIMER TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. Sentencia de 18 de noviembre de 1994. Amparo de Garantías Constitucionales promovido por ELIMELINA GALLARDO DE VILLAMONTE contra la Gobernadora de la Provincia de Panamá.
- 16) CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO. Sentencia de 30 de septiembre de 1994. Demanda de Inconstitucionalidad promovida por el Doctor JORGE MOTTLEY, actuando en nombre y representación de LUIS ALBERTO CHAVARRIA contra las Resoluciones S/N de 17 de marzo y 24 de abril de 1992, proferidas por la Corregiduría de Policía del Corregimiento de Guabito, Distrito de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro.

- 17) **PRIMER TRIBUNAL SUPERIRO DE JUSTICIA.** Sentencia de 31 de agosto de 1994. Recurso de Apelación promovido en contra de la sentencia No 45 de 6 de julio de 1994, dicta por el Juez Quinto de Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, dentro de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales propuesta por **ABISDEL MARTINEZ**, en contra del Corregidor de Policía de Río Abajo.
- 18) **JUZGADO SEPTIMO DEL CIRCUITO DE LO CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE PANAMA.** Sentencia No.51 de 13 de julio de 1994. Amparo de Garantías Constitucionales promovido por **HUMBERTO DIAZ** y **GLENDA PINEDA GONZALEZ** contra la Corregidora de Alcalde Díaz y Las Cumbres.
- 19) **PRIMER TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.** Sentencia de 10 de febrero de 1994. Recurso de Apelación promovido contra la Sentencia de 4 de enero de 1994, dictada por el Juez Primero del Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, dentro de la acción de Amparo de Garantías Constitucionales propuesta por **THE INTERNATIONAL COMMERCIAL BANK OF CHINA** contra el Alcalde Encargado del Distrito de Panamá.
- 20) **PRIMER TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.** Sentencia de 22 de septiembre de 1993. Recurso de Apelación promovido en contra de la Sentencia No.75 de 11 de agosto de 1993, dictada por el Juez Quinto del Circuito de lo Civil del Primer circuito Judicial de Panamá, dentro de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales propuesta por **EVELIO BARRIOS** contra la Corregidora de Pacora.
- 21) **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO.** Sentencia de 10 de septiembre de 1993. Advertencia de Inconstitucionalidad propuesta por el Licenciado

BASILIO CHONG GOMEZ en contra del artículo 1399 del Código Judicial.

- 22) **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO.** Sentencia de 25 de mayo de 1992. Amparo de Garantías Constitucionales promovido por **ROLANDO MANUEL ARANGO URRIOLA** y **MAQUINARIA PESADA, S.A.** contra el Director Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

- 23) **PRIMER TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.** Sentencia de 9 de abril de 1992. Recurso de Apelación promovido en contra de la Sentencia No.49 de 28 de febrero de 1992, dictada por la Juez Primera, Ramo Civil, del Segundo Circuito Judicial de Panamá (San Miguelito), dentro de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales propuesta por **ALONSO GIL GONZALEZ** en contra de la Comisión de Apelaciones y Consultas de la Alcaldía de San Miguelito.

- 24) **PRIMER TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA.** Sentencia de 11 de septiembre de 1991. Recurso de Apelación promovido contra la Sentencia No.209 de 12 de agosto de 1991, dictada por el Juez Séptimo del Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá. Amparo de Garantías Constitucionales propuesto por **CARLOS ANDRADE YANES** contra el Corregidor de San Francisco. Revista de Jurisprudencia y Doctrina Juris, 1º de abril de 1992, No.1, Año 2, Panamá, 1992, p. p 121 – 122