



*República de Panamá*  
*Panamá,*

197  
21 de julio de 1997.

*Procuraduría de la Administración*

Señor  
**Lázaro Hernández**  
Corregidor de Penonomé  
Penonomé, Provincia de Coclé.

Señor Corregidor:

Pláceme responder a su Nota s/n, de 19 de mayo de 1997, en la cual su antecesor en el cargo formalmente nos solicitó nuestra opinión jurídica en torno a un procedimiento de Lanzamiento por Intruso que actualmente se ventila ante esa Corregiduría.

Se nos señala, que la sociedad Inmobiliaria Carola S.A. ha interpuesto ante su Despacho, petición de lanzamiento por intruso en contra del Señor Aurelio Morales y otros, por ocupar, sin aparentemente contar con título explicativo para ello, dos fincas de propiedad de la denunciante. En forma detallada nos refiere los antecedentes del caso de la siguiente manera:

"En primera instancia presentó a este Despacho el señor Ricardo Eduardo Healy, uno de los dueños de las tierras en mención, la queja formal de que (sic) unos invasores estaban utilizando aproximadamente 10 hectáreas para actividades agrícolas.

Posteriormente se me informó que, aparte de las tierras recientemente limpiadas y preparadas para actividades agrícolas, todos los familiares que se encontraban en su tierra debían ser desalojados porque representaban un perjuicio para Inmobiliaria Carola S.A.

Luego el Lic. Roberto I. Guardia, representante legal de la Sociedad en mención,

presentó la solicitud ante este despacho para que se llevara a cabo el desalojo a los intrusos que estaban invadiendo dicha propiedad, presentando a su vez la certificación del Registro Público en que constaba el carácter de propietario de INMOBILIARIA CAROLA S.A., sobre las fincas 11876 y 1261, adquiridas la primera el 22 de mayo de 1979 y la segunda el 13 de noviembre de 1973, respectivamente.

Seguidamente, procedimos a citar al señor Aurelio Morales Guerrel para que se notificara de la solicitud de Lanzamiento existente en este despacho y solicitarle suspendiera el trabajo que se realizaba en estas tierras que era el de agricultura. Este señor (Aurelio Morales Guerrel), alega que tiene 50 años de estar trabajando y habitando dichas tierras, pero no tiene ningún documento legal que hiciera constar sus derechos de propiedad. Rehusando a suspender tales labores agrícolas (sic).

En virtud de ello, solicité al departamento de Ingeniería Municipal realizara una inspección para que se confirmara la ubicación de las tierras en conflicto, para así despejar dudas frente a la negativa del señor Aurelio Morales Guerrel, de aceptar como dueño a la Sociedad Inmobiliaria Carola S.A.

En base a lo expuesto, dicté una Resolución que ordenaba el desalojo del señor Aurelio Morales Guerrel, que había alquilado las 5 ó mas hectáreas a los demás trabajadores que se encontraban en el área, el cual era objeto de actividades agrícolas sin la autorización de los dueños.

Pero, por otro lado, esta Resolución no decía sobre el desalojo de las viviendas, sino que abría un compás para que las partes tomaran una salida negociables con respecto al área ocupada, que según los afectados, tiene más de 50 años de habitarlas, tanto es así que algunas familias han edificado en esa propiedad y que de lanzarlos perderían todo, ya que la Sociedad Inmobiliaria

Carola S.A., se niega a indemnizarlos por las mejoras existentes den los terrenos.

Conforme a lo acordado en al Resolución dictada el 24 de marzo de 1997, el Lic. Roberto R. Guardia R., presentó la propuesta de sus mandantes de cara a encontrar una salida negociada, la que de grosso modo contempla lo siguiente: el ceder una área aproximada de 7200 metros<sup>2</sup>, para ubicar a las familias que actualmente están ocupando las fincas de Inmobiliaria Carola S.A., en la calidad de intruso, según los propietarios. Y que al determinar dicha área se le dará un término de 4 meses para trasladarse a esta área, de lo contrario solicitarán el desalojo inmediato”.

De lo transcrito se aprecia, que no se nos formula preguntas específicas, sino se nos pide orientación jurídica general sobre el procedimiento de Lanzamiento por Intruso, con relación al caso que se ventila en la Corregiduría a su cargo.

En cuanto al Lanzamiento por Intruso, este Despacho ya en anterior ocasión ha realizado compendioso estudio sobre aspectos generales del tema. Así, en Nota N°C-171, de 23 de agosto de 1993, esta Procuraduría ha aclarado puntos importantes de la materia, como lo son: la definición de la ocupación de hecho; la legitimación del actor o denunciante; el bien jurídico tutelado; los caracteres de la figura del intruso; los títulos explicativos más comunes que sirven a la oposición en las solicitudes de lanzamiento; el papel de las autoridades de policía; el trámite o procedimiento a seguirse y los recursos en contra de las decisiones policivas en estos casos; y las consideraciones de naturaleza social y económica que los Corregidores deben tomar en cuenta al decidir en estas cuestiones.

Adjunto copia debidamente autenticada de esa comunicación.

A lo dicho en aquella Nota, es importante agregar lo puntualizado por la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal de justicia, la Corte Suprema de Justicia, que sobre el lanzamiento por intruso ha dicho, en sentencias de 23 de mayo de 1991, 1 de octubre de 1993 y 30 de septiembre de 1994, lo siguiente:

## Sentencia de 23 de mayo de 1991

“Se observa que la resolución impugnada por vía de amparo se refiere a una controversia civil de Policía, que se rige por el procedimiento establecido en las disposiciones que comprenden los artículos 1721 al 1730 del Código Administrativo, inclusive, regulada bajo el epígrafe “CONTROVERSIAS CIVILES DE POLICÍA EN GENERAL”, aun cuando la norma jurídica que dio origen a la controversia corresponda al artículo 1399 del Código Judicial.

....

El Pleno por su parte también comparte el aludido criterio, toda vez que, estando pendiente un juicio de prescripción adquisitiva de dominio sobre una finca entablado por el supuesto intruso, lo lógico sería esperar el desenlace del mismo y evitar de esta manera posible perjuicios ante fallos contradictorios. No hay que perder de vista que así como el propietario de una cosa tiene derecho a que la misma sea respetada, el poseedor, a tenor de lo establecido por el artículo 432 del Código Civil, también tiene derecho a que su posesión se respete. Por ende ante el conflicto de posiciones encontradas la única solución viable es la de esperar el resultado del juicio...

....

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 fe de las autoridades administrativas. Por ende lo mesurado es de 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”.

Sentencia de 1 de octubre de 1993

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

**Sentencia de 30 de septiembre de 1994**

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

.....

En cuanto al procedimiento a seguir, en estos casos, se ha afirmado, con fundamento en la parte final del artículo 1399 in comento ( que hace referencia a la ejecución inmediata del lanzamiento cuando "el ocupante o los ocupantes no exhibieren títulos explicativos de su ocupación"), que la petición de lanzamiento por intruso conlleva a una "acción de fuerza" por parte de la autoridad administrativa de policía y no al nacimiento de un procedimiento administrativo motivado por una controversia civil de policía en el que las partes tengan oportunidades para una efectiva defensa, procedimiento reglamentado en el Título V, Capítulo II y Título VI del Libro III del Código Administrativo. Tal planteamiento, en nuestro concepto, no se compeadece con el sentido y alcance que en nuestro derecho reviste la garantía del debido proceso. Al presentar una petición de lanzamiento por intruso, el demandante debe probar su calidad de propietario y la calidad de intruso de quien ocupa el inmueble, entonces, parece obvio que debe darse la oportunidad a la parte demandada para justificar su

ocupación, mediante un procedimiento administrativo, en el que ambas partes puedan ser escuchadas y aportar pruebas y, particularmente, en el cual la autoridad de policía tenga la oportunidad de valorar los hechos y las pruebas aportadas a efecto de que produzca una decisión ajustada a derecho.

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

.....

Es así como el Pleno de esta Corporación de Justicia ha manifestado en ocasiones anteriores, que siendo el lanzamiento por intruso una controversia civil de policía "se rige por el procedimiento establecido en las disposiciones que comprenden los artículos 1721 al 1745 del Código Administrativo, inclusive, regulado bajo el epígrafe **CONTROVERSIAS CIVILES DE POLICÍA EN GENERAL**, aun cuando la norma jurídica que dio origen a la controversia corresponda al artículo 1399 del Código Judicial".

Al confrontarse las sentencias transcritas con el contenido de nuestra Nota N°C-171 de 1993, fácilmente se puede observar que las mismas modifican substancialmente lo dicho por este Despacho en cuanto lo siguiente:

1. Cual debe ser el procedimiento a seguirse en los casos de lanzamiento por intruso;
2. De que manera los hechos de posesión y la pendencia de juicios de prescripción adquisitiva de dominio, operan como títulos de oposición a la solicitudes de lanzamiento.

Sobre el procedimiento a seguirse, la Corte ha reiterado que en todos los casos de lanzamiento por intruso las autoridades de policía deben sujetarse a los trámites previstos en los artículos 1721 al 1745 del Código Administrativo,

Controversias Civiles de Policía en General, pues en su concepto la posición de que la petición de lanzamiento conlleva una "acción de fuerza" por parte de la autoridad de policía y no un nacimiento de un procedimiento administrativo motivado por una controversia civil, no se compadece con el sentido y alcance que en nuestro derecho tiene la garantía del debido proceso.

Por otra parte, la Corte ha establecido que de probarse por parte del ocupante hechos de posesión, la autoridad de policía debe abstenerse de emitir su decisión y declinar el conocimiento del caso a los funcionarios de la jurisdicción civil ordinaria. Como regla general, las autoridades de policía no deben acceder a solicitudes de lanzamiento cuando el ocupante demuestra una posesión (a través de hechos positivos que sólo ejercería un propietario como lo son el arrendamiento, el corte de madera, la construcción de edificios, la de cerramientos, las plantaciones o sementeras y otros similares), de más de 15 años.

Además, ha indicado la Corte que de hallarse pendiente juicio de prescripción adquisitiva de dominio en la vía civil sobre el inmueble que se alega como ocupado por un intruso, la autoridad de policía debe abstenerse de ordenar lanzamiento y esperar el resultado del mismo, puesto que podría darse el caso de que el tribunal que conoce el juicio de prescripción declare al supuesto intruso como propietario.

Para finalizar, en vista los principios esbozados en nuestra Nota N°C-171 de 1993 y en la jurisprudencia citada, somos de la opinión que en el presente caso, al no haber sido probados por la parte demandada los hechos que fundamenten su posesión, y en consecuencia su potencial derecho a adquirir dichos terrenos por prescripción adquisitiva de dominio, la Corregiduría de Penonomé ha actuado de acuerdo a sus atribuciones al declarar al señor Aurelio Morales y otros, como ocupantes de hecho y ordenar su lanzamiento por intruso de las tierras pertenecientes a la Inmobiliaria Carola S.A.

Si el Señor Morales y otros, se consideran perjudicados con la decisión de la autoridad de policía, siempre queda de ellos, de no aceptar la oferta de reubicación y traspaso hecha por la propietaria de las tierras, la interposición de los recursos legales y constitucionales que se le conceden para el amparo de sus derechos.

En espera de que esta respuesta ayude a esclarecer sus dudas, con muestras de nuestros respetos, quedo de usted,

Atentamente,

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/17/hf.

c.c. Profesora América Torres de Mcelfresh  
Alcaldesa del Distrito de Penonomé

