



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de diciembre de 2009.
C-160-09.

Ingeniero
José Noriel Acosta
Gobernador
de la provincia de Veraguas
E. S. D.

Señor Gobernador:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su oficio No. 354 DGV-TL, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si en los procesos de controversias civiles, concretamente en los casos de servidumbres, aplica el recurso de revisión contenido en la ley 19 de 1992 o el previsto por la ley 38 de 2000; y si tratándose de incidentes de nulidad puede recurrirse a la aplicación de esta última ley.

Antes de dar contestación a su primera inquietud, creo necesario observar que de conformidad con el artículo 1325 del Código Administrativo, las cuestiones sobre constitución y existencia de servidumbres de medianería, aguas, luces y vistas, **son de competencia de los tribunales ordinarios**, sin perjuicio de que las autoridades de policía, (corregidores, alcaldes y gobernadores) cumplan las disposiciones del párrafo primero, Capítulo Tercero, Título segundo del Libro Tercero de dicho cuerpo normativo, relativo a la seguridad de las propiedades.

El Título VI del mencionado Libro Tercero de Policía desarrolla una serie de disposiciones legales complementarias aplicables a los procedimientos contenidos en los títulos que integran dicho Libro del Código Administrativo, entre los cuales se encuentra el artículo 1741 del referido cuerpo legal, que establece la competencia de las autoridades de policía para atender los asuntos relativos a las servidumbres. En igual sentido, el artículo 175 del Código Judicial, modificado por la ley 5 de 14 de enero de

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

2009, prevé la facultad que tienen estas autoridades para conocer de los procesos civiles, en atención a su cuantía.

Por lo que atañe al tema que nos ocupa, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 10 de junio de 2009, señaló lo siguiente con respecto de las controversias civiles surgidas en materia de servidumbres:

“...

El Código Administrativo en su Libro III establece las disposiciones a seguir por las autoridades de Policía en general, brazo de la administración pública, cuyo objetivo primordial es hacer efectiva la ejecución de las leyes y demás normas encaminadas a preservar la tranquilidad social, moral, las buenas costumbres, y además proteger a los asociados y sus intereses, sean éstos individuales o colectivos.

En la consecución de dicho objetivo, los jefes de Policía se encuentran investidos para ejercer la justicia administrativa en cada división del territorio de la República: corregidores, alcaldes y gobernadores; y de acuerdo al artículo 871 del referido texto legal, corresponde a los corregidores y alcaldes, a prevención, el conocimiento de los asuntos de la primera instancia y a sus superiores en segunda instancia.

...

El Título VI del referido Libro III del Código Administrativo, consagra una serie de disposiciones complementarias, aplicables a los títulos que anteceden, entre las que se encuentra el artículo 1741, del que claramente se desprende que las resoluciones en materia de servidumbre son transitorias, si algunas de las partes no se encuentra conforme con ella tiene la posibilidad de acudir a los tribunales del Órgano Judicial para resolver definitivamente la controversia.

...

La Corte ha señalado que las controversias surgidas en materia de servidumbres **son propias de los juicios civiles...**

Tratándose de una **controversia civil**, resulta aplicable el Código Civil conjuntamente con el Código Administrativo, respecto aquello que expresamente no regule este último **en materia de servidumbres (ver los artículos 532 y 533 del Código Civil)**, tomando en cuenta que las partes pueden recurrir al Órgano Judicial en caso de disconformidad.

Esta Corporación de Justicia en Pleno es del criterio que las autoridades de policía están facultadas para conocer de procesos en materia de servidumbre, sin exclusión de las fincas privadas o respecto a la indemnización a la que hubiere lugar, si ese fuese el caso; pues la Ley no distingue en esos dos aspectos.”

De la jurisprudencia citada se desprende sin mayor duda que la materia de servidumbres es propia de los procesos de controversias civiles que se deslindan ante la jurisdicción de Policía y, como tales, los fallos que deciden las controversias planteadas en relación con la misma deberán ser emitidas luego de agotado el procedimiento que establecen los artículos 1721 al 1745 del Código Administrativo, sin perjuicio de las medidas que estas autoridades de policía adopten conforme los artículos 962 y 963 del citado cuerpo normativo.

No obstante, también estimo oportuno señalar que tal como lo prevé el párrafo final del artículo 1741 del citado cuerpo normativo, las resoluciones que adopten las autoridades de policía en materia de servidumbres no tienen el carácter de definitivas y permanentes, pero se cumplirán hasta tanto no sean revocadas por el Órgano Judicial.

Por lo que corresponde a la aplicación del recurso de revisión administrativa para el caso de las controversias civiles de policía, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia manifestó en sentencia de 10 de enero de 2004, lo que a continuación se cita:

“En virtud de lo anterior, se colige que el recurso de revisión administrativa que consagra la Ley 38

de 2000 no es aplicable a los casos que se ventilan ante las autoridades administrativas de policía concernientes a la materia correccional o **las controversias civiles de policía** que regula el Libro III del Código Administrativo y la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974, pues como se señaló en párrafos anteriores **para estos casos es aplicable la Ley N° 19 de 1992 que es una ley especial creada expresamente para los gobernadores de provincias**".

De conformidad con lo expuesto anteriormente, es posible concluir que en los procesos de controversias civiles de policía, concretamente cuando tengan origen en un caso de servidumbres, sólo resulta aplicable el recurso de revisión contenido en la ley 19 de 1992.

En cuanto a la segunda interrogante, relativa a los incidentes de nulidad que se surtan dentro de una controversia civil de policía, creo pertinente traer a colación lo indicado por el Pleno de nuestra más alta Corporación de Justicia en fallo de 4 de septiembre de 2007, que al referirse a esta posibilidad indicó que:

"De la lectura al artículo transcrito, se desprende que las disposiciones regulatorias de los incidentes contenidas en la ley 38 de 2000, resultan aplicables a las controversias civiles de policía en general contenidas en los artículos 1721 y 1730 del Código Administrativo, **ante los vacíos que en materia de incidentes presentan esas disposiciones.**"

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

Atentamente,


Nelson Rojas Avila
Secretario General



NRA/au.