

Panamá, 19 de octubre de 2004.

Señor
JUAN MURILLO
Corregidor de Policía
Corregimiento de Chilibre
Distrito y Provincia de Panamá.
E. S. D.

Señor Corregidor:

Cumpliendo con la función adscrita a este despacho mediante Ley 38 de 2000, que “Aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales,” de servir de “*consejera jurídica*” de los servidores públicos, procedo a responder la consulta que elevó a esta Procuraduría.

En su consulta, nos comunica, que la Alcaldía de Panamá le ordenó ejecutar un desalojo, pero, las partes afectadas instauraron un proceso Declarativo de Derecho en el Juzgado Décimo Séptimo de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, pidiendo indemnización por las mejoras realizadas en el terreno. Por lo tanto, le solicitan bajo el tenor del artículo 1372 del Código Judicial, que se abstenga de realizar dicho desalojo hasta tanto no culmine el proceso en la esfera ordinaria, razón por la cual, nos solicita la interpretación del mencionado artículo y su aplicación por los funcionarios de policía .

Es importante, previo al análisis jurídico del artículo en cuestión, distinguir la figura jurídica del Desalojo y el Lanzamiento por Intruso.

En primer lugar, el desalojo se refiere a la permanencia ilegal en un inmueble, cuando previamente hubo autorización o contrato con el dueño o administrador, y el lanzamiento por intruso es la ocupación del inmueble sin contrato de arrendamiento ni consentimiento de la persona propietaria o responsable de su administración (V. Circular N°DPA-02 de 1999),

Ambas figuras se encuentran reguladas en Códigos diferentes, el lanzamiento por intruso lo regula el Código Judicial en su artículo 1401, en tanto que el desalojo

está contemplado en el Código Administrativo, artículos 1097 y 1098. (V. Criterio vertido en consulta 281 de 22 de noviembre de 2000).

Veamos lo que disponen los artículos relacionados con el desalojo:

“Art. 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 necesiten para ser mantenidos en sus derechos.

Art. 1098. El que contra esta prohibición del dueño o habitante de una casa, entre o permanezca en ella, será castigado con multa de un a diez balboa o con igual numero 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, usando la fuerza si fuere necesario.”

En ambos casos el funcionario encargado en llevar a cabo la orden de hacer, es decir, ejecutar la Resolución, es la autoridad de policía. En el caso de lanzamiento, la autoridad de policía, puede solicitar la ayuda de los miembros de Policía Nacional; y en el desalojo, se deben utilizar métodos más pacíficos, tales como, el dialogar con la parte afectada para que se retiren voluntariamente del inmueble y evitar confrontamientos.

Es importante señalar, que para proceder con el desalojo o el lanzamiento las autoridades competentes deben velar que se cumpla el principio constitucional del “debido proceso”, ya que éste asegura el respeto a los derechos de las partes y a la certeza de la justicia.

Así, pues, la ley faculta a las partes dentro de una controversia civil de desalojo, a presentar las respectivas pruebas y recursos en tiempo oportuno, no obstante, al interponer el recurso de apelación ante la Alcaldía, la decisión de esta autoridad es susceptible del recurso extraordinario de revisión ante la Gobernación.

Agotada la vía gubernativa, es decir, vencido el término para interponer cualquier recurso, el expediente regresa al tribunal en firme, y le corresponde a los funcionarios de policía (Corregidores), hacer efectiva la decisión última, en la que se ordena llevar a cabo los efectos de la Resolución, en este caso el desalojo.

En este sentido, los Corregidores pierden toda competencia para tomar una decisión, puesto que su función ahora es de auxiliar en la ejecución de la Resolución, y hacer efectivo el cumplimiento de la orden .

Por el contrario, de no proceder con la ejecución, cae en incumplimiento de la ley y la violación del derecho que tiene la parte beneficiada con la decisión y en

consecuencia, se pierde la certeza y confianza en la justicia, pese a que puede provocar el retorno de la justicia primitiva del taleón, en donde la justicia se encontraba en manos de los hombres y no en las autoridades.

En otro aspecto, nos parece razonable su duda planteada en la consulta, debido a que la parte, para evitar el desalojo inició un Proceso Declarativo de derecho ante la esfera ordinaria, en el juzgado civil, el cual, nos informó el Juez del Juzgado Décimo Séptimo de Circuito Civil, se encuentra en etapa de sentencia, con el propósito de pedir una indemnización por las mejoras realizadas en el terreno ajeno; toda vez que entraron de buena fe, figura que se encuentra tipificada el Código Civil en sus artículos 370 al 377.

Sin embargo, hay que dejar claro que el proceso declarativo de derecho, en este caso, no busca el reconocimiento del derecho por vía de prescripción adquisitiva de dominio, pues sólo piden una indemnización por las mejoras realizadas en el terreno ajeno, al tenor de lo estipulado en el Código Civil..

Por el contrario, la decisión del Juez Civil, no detendrá el desalojo ordenado por la instancia gubernativa, es decir, el Juez no entrará a pronunciarse sobre el desalojo, puesto que lo solicitado es el reconocimiento del derecho de mejoras en el terreno ajeno, cuyo valor es cuantificado y no el dejar sin efecto la decisión de las autoridades administrativas.

En ese sentido, al referirse al desalojo, figura de competencia administrativa, mal podríamos confundirla con el lanzamiento, y caer en el error de querer aplicar el contenido de la Circular 002 /99, que nos señala lo siguiente:

“5. En aquellos casos en que el intruso pruebe ante la autoridad de policía que ha promovido un proceso de prescripción adquisición de dominio, el procedimiento deberá suspenderse y esperar el resultado del juicio de prescripción adquisitiva de dominio. Esto puede ocurrir cuando el ocupante tiene más de 15 años de estar posesionado del inmueble y ha presentado demanda formal ante el Juez de Circuito Civil (Cfr. Sentencia de 23 de mayo de 1991. CSJ. Pleno”.

Observemos que se hace alusión a los procesos de prescripción adquisitiva de dominio, en el cual, el solicitante tiene que cumplir con ciertos requisitos, tales como, tener más de 15 años de permanencia en el inmueble de buena fe y se trate de una orden de lanzamiento y no de desalojo, por consiguiente, no es aplicable al caso que nos consulta, toda vez, que según nos informa, se trata de un desalojo, en el cual la vía gubernativa se agotó, sólo procede la ejecución de la orden de hacer, la cual no puede ser desconocida, sino por la misma autoridad que emitió el acto o por una autoridad ordinaria que esté conociendo del caso en otra instancia superior, que a través de un oficio ordene suspender el desalojo hasta tanto no culmine la instancia ordinaria .

En efecto, hay que tener presente lo siguiente: a) si el proceso incoado en la esfera judicial tiene estrecha relación con lo resuelto en la instancia administrativa, y b) si la decisión que tome la instancia judicial puede modificar sustancialmente el contenido de la Resolución que está en etapa de ejecución, porque de comprobar lo contrario, se tiene que proceder con el desalojo, a razón de que no hay sustento legal para dejarlo sin efecto.

En cuanto a su inquietud relacionada a si los Corregidores pueden aplicar el artículo 1372 del Código Judicial, para suspender un lanzamiento, pues la norma dice: **“Si en la finca hubiere mejoras, labores o plantaciones a que el tenor alegue tener derecho. Se hará descripción minuciosa y avalúo de ellas y el demandante pagará su valor, caso de que resultare fundada la afirmación del tenor. Mientras no se verifique el pago no se llevará a efecto el lanzamiento.”**

Consideramos que la citada norma, al encontrarse dentro del Libro Primero que se refiere a los procesos civiles, en los cuales la autoridad competente son los Jueces Civiles, específicamente, dentro de los procesos de interdictos posesorios, no es factible la aplicación por los Corregidores, puesto que ésta se refiere a una facultad privativa del Juez de conocimiento, el cual puede aplicar cuando dentro del proceso, la parte demandada reclama indemnización por las mejoras hechas en el inmueble ajeno, posteriormente, el Juez decreta el avalúo y sucesivamente la suspensión del lanzamiento hasta tanto no se concrete la respectiva indemnización.

No debemos entender que ese artículo lo puede aplicar el Corregidor, pues, ahora no es competente para conocer el caso, es un mero ejecutor de la orden del superior.

En este sentido, recomendamos que en caso de dudas consultar con el superior jerárquico, para que éste tenga conocimiento de lo que usted opina y buscar una solución en conjunto, no obstante, en el caso que nos consulta, el Corregidor no es el competente del caso, por lo que se le está prohibido legalmente, desconocer la orden decretada por su superior, hasta tanto no haya una contra orden. El Corregidor sólo funge como funcionario ejecutor y no decisor .

Es estos términos concluimos esta interesante consulta, con la confianza en que aplicará correctamente la Ley.

Atentamente

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la administración.

AMdeF/1041/hf.