

C-No.235

Panamá, 3 de diciembre de 2003.

Profesora

YOLANDA VILLA DE AROSEMENA

*Alcaldesa del Distrito de La Chorrera,
La Chorrera, Provincia de Panamá.*

E. S. D.

Señora Alcaldesa:

Dando cumplimiento a las funciones que nos asigna la Constitución Política, el Código Judicial y más recientemente, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, acerca de “servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, paso a contestar Oficio Número DA-740-03 en donde me expone situación que confrontan Corregidores de intervenir en problemática de índole civil referente a tierras, en específico, fincas privadas que son invadidas de manera masiva por personas no legitimadas para hacerlo. Según explica, el problema radica en el hecho de que las personas afectadas por la invasión de intrusos acuden a las autoridades de policía en busca de protección, pero los invasores se asesoran con sus abogados y éstos solicitan se surta un proceso en donde se den todas las garantías procesales que señala la ley y no un trámite breve y sumario que no permita la interposición de recursos e incidentes dentro del proceso.

Sobre este particular, este despacho ha sido consistente en opinar que la autoridad de policía está plenamente facultada para intervenir en estos casos de invasión de tierras ajenas, esta potestad deriva tanto de la norma constitucional como de normas legales como lo son los artículos 962, 963, 965, 969, 1097, 1098 y 1741, que seguidamente pasamos a examinar.

Para mayor ilustración del tema bajo examen, veamos el contenido de las aludidas normas, cuyos textos, dicen:

Normas Constitucionales:

“ARTÍCULO 17. Obligaciones de las autoridades.
Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley”.

Se desprende de este postulado superior un mandato expreso que radica en el deber que tiene toda autoridad de proteger y defender los derechos individuales y sociales de los asociados, cumpliendo y haciendo cumplir la Constitución y la Ley.

Este deber de protección es reafirmado en el artículo 231 de la misma excerta constitucional al referirse a la obligación que tienen las autoridades en el ámbito local, este texto lee:

“ARTÍCULO 231. Obligación de los Municipios.
Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa”.

Se observa entonces, la intención que ha tenido el legislador de prever de forma expresa el que las autoridades cumplan y hagan cumplir la ley, protegiendo así los bienes individuales y colectivos de los asociados bajo su jurisdicción.

Normas Legales:

Dentro de este contexto de ideas, es propicio examinar las normas legales que exigen a las autoridades del orden municipal la protección de los ciudadanos bajo su territorio y competencia, así tenemos:

*“ARTÍCULO 962. La policía prestará protección a las propiedades del mismo modo que a las personas; impedirá que ellas sean atacadas, violadas o **arrebatadas** a sus legítimos dueños o poseedores por vía de hecho, y conocerá de las faltas por ataques a las mismas propiedades en los casos no definidos en el Código Penal y que se determinan en el presente Código.”*

*Parágrafo. En los casos de este artículo los empleados de policía adoptarán **un procedimiento breve y sumario**, y practicarán inspecciones oculares, sin pérdida de tiempo, para el mejor esclarecimiento de los hechos.*

=====0=====

“ARTÍCULO 963. Cuando ocurran desavenencias relativas a la propiedad, posesión, o tenencia de las cosas, intervendrá la Policía únicamente para impedir las vías de hecho. Al efecto, si se tratare de un ataque manifiestamente injusto al derecho ajeno, la Policía lo hará cesar y exigirá al agresor caución de abstenerse de esa clase de medios, y si se tratare de diferencias, en las que pueda haber excesos por parte y parte, se exigirá fianza a ambos de no ocurrir a las vías de hecho para adquirir el goce de cosas ocupadas por otros”.

=====0=====

ARTÍCULO 965. El que se considere perjudicado por las órdenes que dicten las autoridades de Policía de acuerdo con los artículos anteriores, puede ocurrir a ellas mismas para que se ventile el punto siguiendo el procedimiento ordinario

establecido en el Título V de este Libro. Queda también a los interesados el derecho a ocurrir al Poder Judicial”.

=====0=====

ARTÍCULO 969. La conservación de las propiedades de la República y del Municipio y las de uso común están bajo el especial cuidado de la Policía. El empleado de este ramo que, teniendo conocimiento de cualquier modo, de la usurpación u ocupación ilegal de cualquier parte de alguna de estas propiedades, la consintiere o tolerase y no diere oportuno aviso al empleado competente del Ministerio Público, será responsable conforme a la Ley.

=====0=====

“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 necesitaren para ser mantenidos en sus derechos”.

=====0=====

“ARTICULO 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 máximo de la pena establecida y será expulsado de la casa por dicho empleado, usándose la fuerza si fuere necesario”. (Subraya este Despacho)

=====0=====

“ARTÍCULO 1741. Las resoluciones que dicte la Policía son transitorias y tienen por objeto solamente, reponer las cosas al estado que tenían antes del hecho que haya dado motivo al juicio de Policía. Estas resoluciones, cuando sean aceptadas por todas las partes, tendrán el carácter de definitivas y permanentes.

La resolución definitiva y permanente en materia de servidumbres rurales y urbanas y de juicios posesorios, corresponde al Poder Judicial, cuando las partes no se conformen con la de la Policía; pero la de ésta se cumplirá en tanto que el Poder Judicial no la revoque”.

Los preceptos ut supra han sido copiados para fortalecer los planteamientos antes esbozados, en el sentido de que las autoridades de policía poseen las facultades para adoptar medidas que coadyuven a la protección de los bienes de las personas residentes bajo su jurisdicción a fin de que no sean atacadas o arrebatadas de sus propiedades como legítimos propietarios de las mismas.

El párrafo del artículo 962 es preciso al establecer, que en aquellos casos en que peligren las propiedades de los asociados, los empleados de policía adoptarán un procedimiento breve y sumario que permita el esclarecimiento de los hechos suscitados. Al decir, breve y sumario la intención del legislador ha sido que se efectúen procedimientos sencillos y rápidos, con el propósito de garantizar la seguridad de los bienes y de las personas, pero también evitar las vías de hecho como bien señala la ley.

De allí entonces que, es totalmente viable, que las autoridades de policía intervengan en este tipo de problema aplicando un procedimiento breve y sumario, tal como establece la norma citada, pues de lo que se trata es de proteger de manera inmediata el ataque o el apoderamiento de la propiedad privada.

Ello es así por cuanto la ley ha sido consistente en el sentido de disponer que cuando ocurren problemas de esta naturaleza, es decir, que involucren a la propiedad, a la posesión o a la tenencia de las cosas, la intervención de la Policía se da con el único propósito de impedir las vías de hecho, lo cual

indica claramente que su intervención tiene un carácter meramente temporal y preventivo, pero que debe ser oportuno y eficaz .

Lo anterior tiene su fundamento en el hecho de que las normas de policía son precisas al señalar que las resoluciones definitivas y permanentes en materia de servidumbres rurales y urbanas y de juicios posesorios, corresponden al Poder Judicial, cuando las partes no se conformen con las medidas adoptadas por la autoridad de policía administrativa que haya intervenido, pero, que hasta tanto ésta no sea revocada por el Poder Judicial será plenamente aplicable.

En consecuencia, de lo expresado se colige, que en casos de invasores en terrenos ajenos debe instaurarse un proceso de lanzamiento por intruso, dado que la figura que aplica es la de intruso, es decir, de aquella persona que sin autorización del dueño o del administrador del bien, entra a ocuparlo, cosa distinta del desalojo, en donde el ocupante ilegal en principio sí tenía autorización del propietario o del administrador del bien. Este hecho de significancia hace la diferencia entre ambas figuras, en la una no se tiene ni se tuvo autorización del dueño (intruso); en la otra, alguna vez si se tuvo dicha autorización y vencida la misma no se quiere desocupar el bien inmueble arrendado y por tal motivo, procede el desalojo, por ocupación ilegal. En conclusión, el ocupante de un bien que no exhiba título justificativo o explicativo de permanencia u ocupación en ese lugar, se considera intruso y puede ser lanzado de manera inmediata del bien ocupado.

*La jurisprudencia en esta materia ha reiterado en más de una ocasión que: **“La autoridad de policía es competente para proceder al lanzamiento de un ocupante que no aclare su presencia en el sentido de poder explicar con que derecho ocupa la propiedad de otro,..”**¹ Refiriéndose al mismo tema, ha destacado la Corte Suprema como nuestro más alto organismo de justicia en reiteradas ocasiones 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, ...”**²*

¹ Ver, Auto de 29 de febrero de 1996, Primer Tribunal Superior. Revista Juris, Año 5, Volumen 2, Tomo I, Pág.126.

² Ver, Sentencia de 23 de Mayo de 1991 y Sentencia de 30 de septiembre de 1994. Pleno

Luego entonces, corresponde a la autoridad de policía conocer y decidir conforme las normas contenidas en el Código Administrativo y supletoriamente en las normas de procedimiento del Código Judicial, las acciones relativas a las Controversias Civiles y las personas que estén en desacuerdo con las medidas adoptadas por la autoridad de policía, que accionen la vía jurisdiccional como ha quedado explicado.

Esperando que la presente le sea de utilidad, me suscribo, atentamente

*Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración*

AMdeF/16/cch.