



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 8 de junio de 2020  
C-SAM-16-2020

Licenciado  
**Tomás Alberto González Feuillebois**  
Ciudad

**Ref.: Alcance del Decreto Ejecutivo No.145 de 1 de mayo de 2020, que establece la suspensión de lanzamientos y desalojos de bienes inmuebles.**

Licenciado González Feuillebois:

Damos respuesta a su solicitud de consulta administrativa, la cual guarda relación con la suspensión de un proceso de lanzamiento conforme el Decreto Ejecutivo No.145 de 1 de mayo de 2020.

En atención al objeto de su consulta, y en virtud de la misión que mantiene esta Procuraduría a través del numeral 6 del artículo 3 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que nos insta a brindar orientación al ciudadano en la modalidad de educación informal, inferimos que la interrogante tiene relación con los Procesos de Controversia Civil de Lanzamiento por Intruso que se ventilan ante la Jurisdicción Especial de Justicia Comunitaria de Paz, donde se busca nuestro criterio **en relación con la suspensión de todos los trámites de los procesos de lanzamiento** y desalojo de bienes inmuebles contenido en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No.145 de 1 de mayo de 2020, el cual ordena la suspensión **de todos los tramites de estos tipos de procesos**, el cual es aplicado por la Jurisdicción Comunitaria de Paz.

Sobre el particular, me permito indicarle, que la situación expuesta en su solicitud, escapa del ámbito de nuestra competencia, dado que implicaría un pronunciamiento sobre un posible proceso civil que corresponde atenderlo a la jurisdicción especial de Justicia Comunitaria de Paz; aunado a que sería ir más allá del límite que nos impone la Ley y la Constitución, **al tratarse de funciones jurisdiccionales y de una competencia especial dada a la jurisdicción comunitaria de paz**. Lo anterior, lo fundamentamos en el artículo 2 de la Ley 38 de 2000, cuyo texto señala lo siguiente:

“Artículo 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo **las funciones jurisdiccionales**, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.”

No obstante lo antes expuesto, en aras de brindar una orientación general respecto a la inquietud que nos formula, me permito indicarle que en la administración de la Licenciada Alma Montenegro de Fletcher, se emitió Circular No.002/99 de 28 de junio de 1999, donde la Procuraduría de la Administración explicó y aclaró la distinción entre un proceso de lanzamiento por intruso y un proceso de desalojo, destacando que el primero (Lanzamiento por Intruso) se refiere a la ocupación de un bien inmueble sin contrato de arrendamiento ni consentimiento del propietario (ocupación sin título), mientras que la figura del desalojo supone la permanencia ilegal en un bien inmueble, cuando hubo autorización o contrato con el dueño (tema permanencia ilegal del bien).

En ese orden de ideas, si bien el Decreto Ejecutivo 145 de 1 de mayo de 2020 “Que dicta medidas sobre arrendamientos, procesos de lanzamiento y desalojo y se dictan otras medidas”, establece en su artículo 2, suspender todos los trámites de los procesos de lanzamiento y desalojo de bienes inmuebles destinados para uso de habitación, establecimientos comerciales, uso profesional, actividades industriales y docente, sin distinción del canon de arrendamiento, mientras dure el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Órgano Ejecutivo; no es menos cierto, que el desarrollo de cada una de estas figuras objeto de suspensión, responden a una legislación de Arrendamiento Social, regulada por la Ley 93 de 4 de octubre de 1973 modificada por la Ley 28 de 12 de marzo de 1974).

La citada Ley 93, en su artículo 1, (con sus modificaciones) dispone que: es de “orden público el **arrendamiento de bienes inmuebles particulares destinados para habitación, establecimientos comerciales, uso profesional, actividades industriales y docentes**” y **excluye del ámbito de aplicación... y en base a tramos de arrendamientos u otras características, los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles que se regirán por la libre contratación**”. En ese sentido, observamos dos vertientes o aspectos que se regulan; aquellos contratos de arrendamientos (puramente social) manejados por el MIVIOT, a través de la Dirección de Arrendamientos y aquellos de libre contratación, manejados por la vía ordinaria, bajo normas del Código Civil y Judicial. No obstante, ambos presupuestos se sustentan sobre una relación contractual con diferentes tratamientos; lo cual en esta oportunidad no abordaremos; dado que no es la interrogante que nos ocupa.

El artículo 3 del referido Decreto Ejecutivo 145 de 2020, faculta al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial para conocer de todos los contratos de arrendamientos contemplados en la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, modificada por la Ley 28 de 12 de marzo de 1974. Sobre este punto, resulta oportuno traer a colación, que cuando la Comisión de Vivienda en estos casos, decreta el lanzamiento envía nota de ejecución acompañada de la resolución debidamente autenticada al corregidor (hoy juez de paz) a fin de que la ejecute. (Artículo 34, numeral 1 del decreto ejecutivo 87 de 1993). Esto sería el trámite normal que se realiza ante dicha entidad y los cuales hoy día se encuentran suspendidos por el referido Decreto.

Volviendo al tema que nos ocupa, objeto de su inquietud, es decir, la figura de intruso, nos permitimos definir ésta, en los siguientes términos:

“Intruso: 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.” (cfr. <https://issuu.com/ultimesensafir/docs/diccionario-juridico-elemental---guillermo-cabanci>)

De lo expuesto, se colige que para atribuirle a una persona la calificación de intruso se requiere atender a la forma y los medios, a través de los cuales ocupó el bien inmueble. Esto es, sin razón ni derecho o la fuerza. En consecuencia, quien se introduzca u ocupe un bien inmueble, bajo esas condiciones, adquirirá la condición de intruso. (cfr. Tesis de Lanzamiento por Intruso en la Legislación Panameña de Roberto Tejera. (1998) págs.53-56).

Por otra parte, Manuel Ossorio (1994); en su Diccionario de Ciencias Jurídica, Políticas y Sociales, define en concepto de **Lanzamiento** así, cito:

“Despojo de una posesión o tenencia por fuerza judicial.”

Asimismo, lanzamiento, es definido como: “el acto de entregar un bien inmueble a una persona y desalojar del mismo a quien lo estuviere ocupando. Trámite para el desalojo del inmueble o despojo de una posesión que se realiza por mandato judicial.”(cfr.<http://www.encyclopediajuridica.com/d/lanzamiento/lanzamiento.htm>).

El numeral 3, del artículo 43, del Decreto Ejecutivo 205 de 28 de agosto de 2018, que reglamenta la Ley 16 de 2016, de Justicia Comunitaria de Paz, (*medidas provisionales aplicada por Jueces de Paz*) establece que: ...**lanzamiento por intruso**, es el acto mediante el cual se despoja de la posesión material sobre un bien a quien sin justificación, justo título de propiedad o tenencia lo ocupe, con el fin de recuperar el uso y goce pacífico de quien corresponda.”

Por considerarse de gran valor académico, como referente en la doctrina comparada, traeremos a colación, algunos comentarios del jurista Hernando Urrutia Mejía, plasmados en su obra “El Lanzamiento por Ocupación de Hecho”, (citado en consulta 171-de 1993). De acuerdo con este autor “... 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, consentimiento de parte de éste. Es una privación injusta que sufre quien tiene la tenencia material de un determinado predio.” Además, agrega que: “de esta descripción salta 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’.

De lo expuesto, se infiere que la “ocupación de hecho”, como su nombre lo indica, es el apoderamiento de un bien, “al margen del Derecho”. Se trata de una situación en la que regularmente sólo están presentes elementos fácticos, no jurídicos. No estamos diciendo que esa ocupación sea ilícita necesariamente, tan solo que, en el momento en que se origine no se ha utilizado, posiblemente, un mandato legal, judicial o administrativo expreso; simplemente la voluntad del ocupante, a la cual se opone la voluntad del tenedor o propietario del bien objeto de ocupación, todo lo cual requiere en consecuencia, la intervención de la autoridad, para mantener la paz y tranquilidad social.” (Cfr. Consulta C-171 de 23 de agosto de 1993)

En otro giro, el ocupante de un bien inmueble, que se mantiene en el mismo en contra de la voluntad de una persona que detenta de la posición real, con respecto a ese mismo bien es denominado comúnmente en el ámbito de la justicia administrativa civil, “*intrusa*” y en el ámbito penal, “*usurpador*”; “*invasor*”. Más estrictamente, es el individuo que no logra exhibir o probar a la autoridad competente, un título explicativo de su ocupación en el bien inmueble.

En nuestro ordenamiento jurídico panameño, es conocida dicha figura como: “*Lanzamiento por Intruso*”; nos referimos aquella que se contiene en el artículo 1409 del Código Judicial, cuyo texto señala: “*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 al 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 acabo inmediatamente*”.

La referida norma consagra el “Lanzamiento por Intruso”, la cual tiene como norte desocupar de un bien inmueble a todo aquel que no demuestre tener título explicativo de la ocupación. En ese sentido, resultado importante, citar un fallo del Pleno de Corte Suprema de Justicia, referente al procedimiento que se deben seguir en estos casos; haciendo la salvedad que debe garantizarse el debido proceso. En Sentencia de 31 de marzo de 2010, se desarrolla la citada figura, cuya parte medular nos permitimos citar a modo de docencia.

“... ”

A mayor abundamiento, vale destacar, que la Corte se ha pronunciado con relación al artículo 1409 (antes 1399) del Código Judicial en la Sentencia de 30 de septiembre de 1994, la cual se transcribe la parte pertinente:

‘En cuanto al procedimiento a seguir en estos caso, se ha afirmado, con fundamento en la parte final del artículo 1399 in comentario (1409) (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 forzosa’ por parte de las autoridades administrativas de policía y no al nacimiento de un procedimiento administrativo motivado por una controversia civil de policía en que las partes tengan las mismas oportunidades para una efectiva defensa, procedimiento regulado en el Título V, Capítulo II y el 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, 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 (hoy día Juez de Paz) tenga la oportunidad de valorar los hechos y las pruebas aportadas a efecto de que produzca una decisión ajustada a derecho.

*Una interpretación restricta del artículo 1399 (1409) comentado, haciendo absoluta abstracción de muchas 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 una 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 este Código, “deberán aclararse mediante la aplicación de los principios constitucionales y generales del derecho procesal, de manera que se observa el debido proceso, la igualdad procesal de las partes, la economía y lealtad procesal.

...”

Con relación a esta jurisprudencia, podemos inferir, que aún en este tipo de procesos civiles de Lanzamiento por intruso deben prevalecer los principios del debido proceso, así se ha observado en Sentencia de 27 de septiembre de 2005, de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, cuando indica lo siguiente: “...esta Corporación de Justicia ha sido sistemática, a la luz de la garantía instrumental del debido proceso, que la tutela constitucional se orienta hacia la protección del derecho efectivo de las partes de producir, aducir, contradecir pruebas y a practicarlas en un proceso (derecho de defensa)...” (Cfr. Amparo de Garantías Constitucionales, promovido por la Licenciada Xochitl del Rocío Nieto Pérez, en representación de Miguel Augusto Villarreal Solís, representante de la Sociedad Gali, S.A., en virtud del proceso de apelación interpuesto por la Firma Forense de Cárdenas & Asociados.)

Cabe agregar, que de conformidad con el artículo 31, numeral 5 de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, se establece la competencia de los Jueces de Paz, para conocer de las controversias civiles, entre los cuales se destacan: “los procesos de lanzamientos por intruso y desalojo”. En concordancia con el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 205 de 2018, las causas civiles contempladas en el artículo 31, por su carácter dispositivo y su afectación principal e intereses particulares, requieren acción de parte.

El referido cuerpo normativo señala en su artículo 18, que, en los asuntos civiles y comunitarios, **las partes sustentarán sus pretensiones en la audiencia**. En dicho acto se presentarán y sustentarán los elementos probatorios que las partes consideren necesarios fundamentar. Asimismo, el Juez podrá fijar nueva fecha de audiencia si no se pudieron evacuar todos los elementos probatorios, o si considera necesario que se presenten nuevas pruebas. (Cfr. Artículo 21 del Decreto Ejecutivo N° 205 de 2018). En efecto, esta es la garantía de un debido proceso en esta vía.

Por otra parte, si bien podemos indicar que el Decreto Ejecutivo 145 de 2020, opera sobre relaciones contractuales; ello no significa que se están derogando competencias en materia legal; muy por el contrario, la norma hace referencia a una suspensión de términos en estos casos en particular, con ocasión al tiempo que dure el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Órgano Ejecutivo, por la situación de Pandemia, a raíz del Covid-19. Esto

tiene una profunda razón de ser, dada la situación actual de emergencia nacional, y la realidad económica, social, que enfrenta nuestro país; empero, ello no significa, que se dejen de reconocer los derechos y las obligaciones de las partes, dependiendo de cada caso en particular, siguiendo el debido proceso.

Por último, debemos recordar, que, en algunos municipios del país, se suspendieron los términos para los trámites de procesos administrativos civiles incoados ante las Casas de Justicia de Paz, mediante decretos alcaldicios o resoluciones; por lo que, los Jueces de Paz, como autoridades municipales se sujetan al cumplimiento de la Constitución y Ley. (Artículo 234 constitucional)

Sin perjuicio de lo antes expuestos, si fuera el caso, o de producirse alguna denegación de la justicia ante la negativa de recibirse documentación para el trámite de alguna demanda de lanzamiento por intruso o desalojo; la parte afectada podría ejercer, de tenerlo a bien, todas las acciones legales y recursos que estime oportuno ante la respectiva instancia.

Esperando de este modo haber satisfecho su inquietud, quedamos de usted.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración.



RGM/cd/ap