



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de mayo de 2015
C-37-15

Licenciado
José I. Blandón Figueroa
Alcalde del Distrito de Panamá
E. S. D.

Señor Alcalde:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota 1071/DS/2015, por medio de la cual se nos formulan las siguientes interrogantes:

1. ¿Es la Corregiduría de San Felipe competente para ventilar solicitudes de lanzamientos por intrusos que se presenten en ese despacho, aún cuando no se traten de edificaciones que serán destinadas a su restauración, reconstrucción o conservación, o es el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la autoridad facultada para conocer de todas las solicitudes de lanzamiento, sin excepción?

Damos respuesta a su consulta, indicando que esta Procuraduría es de la opinión que el Corregidor de San Felipe, en atención a lo dispuesto en el artículo 1409 del Código Judicial, es la Autoridad de Policía competente para atender los casos de lanzamiento por intruso en el sector de Casco Viejo.

Al respecto, debemos hacer los siguientes señalamientos:

El Decreto Ley 9 de 27 de agosto de 1997, por la cual se establece un régimen especial de incentivos y beneficios fiscales para la restauración y puesta en valor del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de Panamá, establece en sus artículos 34 y 35, tal como quedaron modificados por los artículos 49 y 50 de la Ley 136 de 31 de diciembre de 2013, lo siguiente:

“Artículo 34. Corresponde a la Dirección de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial conocer en única instancia sobre todas las solicitudes de **desahucio** o **lanzamiento** relacionadas con las edificaciones particulares destinadas para habitación dentro del Casco Antiguo de la ciudad de Panamá.”

“Artículo 35. El propietario de una edificación dentro del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá podrá solicitar el **desahucio** o **lanzamiento del inmueble arrendado cuando fuera a destinar la**

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

edificación para su restauración, reconstrucción o conservación, siempre que los planos del proyecto hayan sido elaborados conforme a las especificaciones y normas sobre la materia y hayan sido debidamente aprobados de conformidad con este Decreto Ley. (El subrayado y resaltado nuestro).

El propietario de la edificación presentará la solicitud de desahucio o lanzamiento, según corresponda, a la Dirección de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la cual tendrá un término improrrogable de treinta días para aprobar o rechazar la solicitud respectiva mediante procedimiento sumario.

Se tendrá por aprobada una solicitud de desahucio o de lanzamiento cuando no haya sido rechazada en el término de treinta días.”

El **artículo 34** del Decreto Ley en referencia, faculta a la Dirección de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial para conocer, privativamente y en única instancia, todas las solicitudes de desahucio o lanzamiento relacionadas con edificaciones particulares destinadas para habitación dentro del Casco Antiguo, sin embargo, el artículo 35 posterior, establece claramente que la competencia atribuida a la Dirección de Arrendamientos para conocer de los casos de desahucios o lanzamientos dentro del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, se limita a aquellas situaciones en las que exista de por medio **una relación contractual de arrendamiento entre las partes y que el propietario del inmueble pretenda destinar dicha edificación ya sea para su restauración, reconstrucción o conservación**; quedando excluida de dicha competencia, las solicitudes de lanzamientos por intruso, toda vez que en estos casos, no existe un contrato de arrendamiento o cualquier otro tipo de documento o relación jurídica que justifique la estadía del ocupante en el inmueble.

A su vez, dentro del **artículo 35 del precitado Decreto Ley**, se establece el procedimiento a cumplir, por parte del propietario de una edificación ubicada en el área del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, para poder solicitar el desahucio o lanzamiento del inmueble **arrendado**, cuando éste fuere a **destinar la edificación para su restauración, reconstrucción o conservación**, debiendo elaborar los planos del anteproyecto de conformidad con las especificaciones y normas sobre la materia y haberlos aprobado conforme a lo establecido en dicha norma.

Por otra parte, el artículo 25 de la Ley 136 de 31 de diciembre de 2013, por la cual se actualiza el régimen fiscal aplicable para la rehabilitación y puesta en valor del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo, hace referencia a los casos de desahucio o lanzamiento, y destaca que **el arrendatario** tendrá un plazo improrrogable de seis (6) meses para desocupar el inmueble. Se entiende entonces, que el arrendatario tiene un contrato previo con el arrendador o propietario sobre el inmueble, que al solicitar su salida, le da un tiempo razonable para desalojar la vivienda porque la está requiriendo para su restauración o reconstrucción y sin más trámite que los establecidos en esta Ley.

Cabe agregar, que de conformidad con el artículo 26 de la Ley 136 de 2013, el pago de la indemnización, es para aquellas familias que hayan ingresado a los inmuebles mediante un contrato de arrendamiento, recibo de pago o documento que pruebe su legalidad en el inmueble; indemnización que tendrá lugar por la ejecución del desahucio o lanzamiento.

Lo anteriormente expuesto, nos permite indicar que las normas en referencia regulan aquellas situaciones de ocupación legal del inmueble, ya sea por la existencia de relaciones contractuales entre el arrendador o propietario y el arrendatario o inquilino en el área del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, o por otro medio de prueba documental, distinta a un contrato, que pueda justificar la ocupación legal del inmueble.

Respalda nuestro criterio, el concepto de la figura de lanzamiento por intruso, misma que tiene carácter especial, cuya principal característica es la ausencia de un contrato; pues, la calidad de **intruso** no es la de un arrendatario o inquilino, por tratarse de una persona que no cuenta con un título explicativo que justifique su ocupación en el inmueble, por lo tanto, tendrá que probarlo en juicio. Es decir, el lanzamiento por intruso podría entenderse como el desalojo de las personas que ocupan un inmueble ajeno sin título justificativo para la ocupación.

La figura del lanzamiento por intruso se encuentra regulada en el artículo 1409 del Código Judicial, el cual establece que los conflictos que se originen por la ocupación de un bien inmueble sin mediar contrato de arrendamiento formalizado con el dueño, su apoderado, o su administrador, deberán ser ventilados ante los corregidores de policía, quienes tienen competencia para conocer en primera instancia sobre dichos procesos.

Con relación a esto último, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 31 de marzo de 2010, citó un extracto del fallo de 22 de julio de 2004:

(...)

En base a lo anteriormente expuesto, en fallo de 22 de julio de 2004, esta Magistratura expresó lo siguiente:

“... ”

Por otro lado, del texto del artículo 1409 del Código Judicial se desprende claramente, que la competencia para conocer y decidir respecto a los llamados procesos de “lanzamiento por intruso” corresponde efectivamente a las autoridades de policía.

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, de la cual se transcribe la parte pertinente:

“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 las autoridades administrativas de policía y no al nacimiento de un procedimiento administrativo motivada por una controversia civil de policía en el que las partes tengan las 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 compadece en el sentido y alcance que en nuestro derecho revista 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 que se produzca una decisión ajustada a derecho.

(...)

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 a 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. (Sent. De 23 de mayo de 1991, R.J., mayo, 1991, págs. 103-106). (Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por LUIS ALBERTO CAVARÍA contra las Resoluciones s/n de 17 de marzo y 24 de abril de 1992, dictada por la Corregiduría de Policía del Corregimiento de Guabito. Magistrado Ponente: Mirtza Angélica Franceschi de Aguilera. 30 de septiembre de 1994)

Por todo lo expuesto, podemos entender que el proceso de Lanzamiento por Intruso es un proceso especial, donde no se restringen o limitan las garantías del debido proceso, muy por el contrario, tanto el propietario como el supuesto ocupante, tienen derecho a ser escuchados y a presentar pruebas e incluso formalizar recursos que estimen conveniente dentro de un proceso; proceso éste que es de competencia de las Autoridades de Policía.

Finalmente, este Despacho es del criterio que el artículo 34 del Decreto Ley No. 9 de 1997, tal como quedó modificado por el artículo 49 de la Ley 136 de 2013, no puede analizarse aisladamente del resto de las normas que consagran los casos en que pueden ser presentadas las solicitudes de lanzamiento o desahucio. La norma en comento, no desarrolla por ninguno de sus contenidos el lanzamiento por intruso, por lo que, con fundamento al principio de estricta legalidad, el funcionario sólo puede hacer lo que la ley señala.

2. Está la Corregiduría de San Felipe obligada a ejecutar una orden de lanzamiento o desahucio, resuelta por un juzgado ordinario o el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, aun cuando no se traten de edificaciones que serán destinadas a su restauración, reconstrucción o conservación?

Antes de emitir opinión respecto a su interrogante, resulta oportuno destacar que de acuerdo con el artículo 234 de la Constitución Política de la República en concordancia con el artículo 3 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1975 "Sobre Régimen Municipal" las Autoridades Municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y **las Resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa.**

Dando respuesta a su segunda inquietud, el Corregidor de San Felipe debe ejecutar, por comisión, lo ordenado por un juzgado ordinario o el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1407 del Código Judicial y el artículo 34 del Decreto Ejecutivo N°87 de 28 de septiembre de 1993.

Al respecto, es pertinente señalar que los Corregidores actuarán solamente por comisión en los procesos de lanzamiento por mora o desahucio, cuando ejecutoriado el auto de lanzamiento, el Juez del Conocimiento solicite a éste la ejecución del mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1407 del Código Judicial, cuyo tenor es el siguiente:

"1407. (1397) Ejecutoriado el auto de lanzamiento el juez del conocimiento lo **comunicará inmediatamente al jefe de policía del distrito o al funcionario administrativo a quien corresponda ejecutarlo para que dentro de los tres días siguientes, cumpla la orden del juez**, haciendo uso de la fuerza si fuere necesario. El comisionado informará oportunamente al juez sobre el resultado de su comisión." (El resaltado es nuestro).

Cabe señalar que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 26 de noviembre de 1992, hizo un análisis del texto del artículo 1407 del Código Judicial, en los siguientes términos.

(...)

La norma acusada de inconstitucionalidad, es aquella que "establece la competencia y el término para que el jefe de Policía o funcionario administrativo a quien corresponda, ejecute una orden de lanzamiento comunicada por el Juez del conocimiento, haciendo uso de la fuerza si fuere necesario."

Sobre esto, el Pleno ha opinado que dicha norma no conculca nuestra Carta Fundamental, ya que la función que se le confiere al Jefe de Policía o funcionario administrativo a quien corresponda, es

propia de sus funciones como agente de policía. Y al respecto nos refiere al artículo 855 del Código Administrativo.

El Pleno añade que “lo regulado en el artículo 1397 del Código Judicial, está en concordancia con el inciso primero del artículo 2° de la ley 112 de 1974, por la cual se regula el ejercicio de la justicia administrativa policial en los distritos de Panamá, San Miguelito y Colón y se dictan otras disposiciones, que establece además de lo previsto en otras leyes, los casos en los que pueden conocer dichas autoridades administrativas.

Concluye el Pleno que “la ejecución de la orden de lanzamiento a cargo de los referidos funcionarios de policía, constituye precisamente una actividad de colaboración armónica entre un órgano y otro, con el objeto de que una vez se compruebe en juicio que hay mérito para lanzar al demandado, por haber incurrido en una de las causales establecidas en el artículo 1391 del Código Judicial, se cumpla efectivamente la orden del Juez de la causa.”

(Ver Registro Judicial, Noviembre de 1992, página 114) (El resaltado es nuestro).

Por otra parte, el artículo 34 (numeral 1) del Decreto Ejecutivo N° 87 de 28 de septiembre de 1993, por el cual se aprueba el Reglamento sobre los trámites, Demandas y Solicitudes relacionadas con arrendamientos urbanos sujeto a la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, establece que una vez decretado el lanzamiento por la Comisión de Vivienda, se enviará nota de ejecución acompañada de la Resolución autenticada al Corregidor de Policía respectivo, a fin de que lo ejecuten, conforme al procedimiento desarrollado en la sección H, titulada Ejecución de las Resoluciones de Lanzamientos del referido Decreto Ejecutivo.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au

