



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de diciembre de 2012.
C-77-12.

Ingeniero
Jorge L. Quijano
Administrador
Autoridad del Canal de Panamá
E. S. D.

Señor Administrador:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a la nota que remitiera a esta Procuraduría, a través de la cual nos eleva una serie de interrogantes sobre el procedimiento a seguir para la protección de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado, especialmente aquellos bajo la administración de la Autoridad del Canal de Panamá y los que constituyen el Canal de Panamá, frente a ocupaciones no autorizadas o de hecho.

Para dar respuesta a su primera y segunda interrogantes, en las que plantea si aplica a la autoridad de policía la obligación de brindar protección a las propiedades del Estado, conforme a lo establecido en el artículo 962 del Código Administrativo, y cuál es el procedimiento a seguir en estos casos, resulta pertinente transcribir el texto de esta norma, que responde de manera afirmativa a su primera interrogante al no distinguir entre lo público y lo privado, y disponer lo siguiente:

“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 vías de hecho, y conocerá de las faltas por ataques de 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 sumarísimo**, y practicarán inspecciones oculares sin pérdida de tiempo para el mejor esclarecimiento de los hechos.”

Por su parte, el artículo 963 del mismo código dispone que cuando ocurran desavenencias relativas a la propiedad, posesión o tenencia de las cosas, intervendrá la policía **únicamente para impedir las “vías de hecho”**, frase que consistiría en actuaciones injustificadas de

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

terceros que no están amparadas por un mandato legal, judicial o administrativo expreso, como lo sería la "ocupación de hecho" de un bien inmueble, expresión que según el autor colombiano Hernando Urrutia, 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 o consentimiento de parte de éste".

Igualmente importa destacar que de conformidad con el artículo 969 del Código Administrativo la conservación de las propiedades de la República, del municipio y las de uso común, están bajo el especial cuidado de la Policía, previéndose asimismo la obligación de éste funcionario de dar aviso oportuno al Ministerio Público de la usurpación u ocupación ilegal de las mismas que llegare a su conocimiento, quedando sujeto a las responsabilidades que señale la ley en caso de incumplimiento.

No obstante, resulta preciso aclarar que de acuerdo con el artículo 1741 del Código Administrativo, las resoluciones que dicte la autoridad de policía son transitorias, pues solamente tienen por objeto reponer las cosas al estado que tenían antes del hecho que haya dado motivo al juicio de policía, y sólo tendrán carácter definitivo cuando sean aceptadas por todas las partes. Dicha norma señala, asimismo, que la decisión definitiva en materia de servidumbres y juicios posesorios le corresponde al Poder Judicial, cuando las partes no se conformen con la de Policía; pero ésta se cumplirá en tanto que el Poder Judicial no la revoque.

Como es posible apreciar, las normas citadas establecen el deber de las autoridades de policía de proteger la propiedad y a los propietarios, poseedores y tenedores, en términos generales; incluyendo los bienes inmuebles del Estado y a éste, en su condición de propietario. En estos casos, en aras de preservar la garantía constitucional del debido proceso (artículo 32 de la Constitución Política), a juicio de este Despacho, se deberá seguir el procedimiento previsto en el Título V del Libro Tercero del Código Administrativo, en vez del procedimiento "breve y sumarísimo" a que alude el párrafo del citado artículo 962 del mismo código. En este sentido, para efectos de hacer efectiva la protección a las propiedades y a las personas que señala dicha norma legal, se deberá seguir el procedimiento de controversia civil de policía regulado en los artículos 1721 al 1745 del Código Administrativo, sin perjuicio del procedimiento correccional que corresponda sustanciar conforme a los artículos 1708 al 1720 del mismo cuerpo de normas, cuando mediere la comisión de faltas administrativas.

En lo que toca a su tercera y cuarta interrogantes, es decir, si el artículo 1409 del Código Judicial constituye el procedimiento especial para la protección de los inmuebles contra su ocupación por personas que no mantengan contrato de arrendamiento (intrusos) y si el mismo es de naturaleza judicial civil o administrativa de policía, debo señalar que el artículo citado es una norma de naturaleza procesal civil que únicamente le atribuye competencia al jefe de policía para ejecutar una medida de fuerza (lanzamiento o desalojo forzoso), en el supuesto de que un bien se halle ocupado sin contrato de arrendamiento con el dueño, su apoderado o administrador, o sin mediar otro título explicativo que justifique la ocupación.

La norma citada no establece un procedimiento a seguir en estos casos, sin embargo, desde 1991 el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha mantenido el criterio de que, en aras de preservar el debido proceso, el lanzamiento por intruso deberá surtirse dentro de un proceso de controversia civil de policía conforme a lo establecido en los artículos 1721 al 1745 del Código Administrativo (ver sentencias de 23 de mayo de 1991, de 30 de septiembre de 1994, 22 de julio de 2004 y 31 de marzo de 2010). En este sentido en la aludida sentencia de 23 de mayo de 1991, se señala:

“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 al 1745 del Código Administrativo, inclusive, regulado bajo el epígrafe CONTROVERSIAS CIVILES DE POLICÍA GENERAL, aun cuando la norma jurídica que dio origen a la controversia corresponda al artículo 1399 del Código Judicial.”

En lo concerniente a su quinta interrogante, sobre si el acápite “b” del artículo 159 del Código Judicial le otorga competencia a los jueces de circuito civil para conocer en primera instancia de los procesos sobre **controversias civiles** que conocen las autoridades de policía, debo indicar que de acuerdo con esta norma legal es competencia de los jueces de circuito conocer en primera instancia de los **procesos civiles** en que figuren como parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas, semiautónomas, descentralizadas y cualquier otro organismo del Estado o del Municipio, por lo que, a juicio de este Despacho, corresponde a dicha autoridad jurisdiccional conocer de los procesos de carácter civil en los que sea parte una entidad estatal.

En este sentido, si bien de acuerdo con el Código Administrativo, la autoridad de policía es competente para conocer de los asuntos civiles relacionados con la protección a las propiedades, propietarios, poseedores y tenedores, incluyendo al Estado y sus bienes (artículos 962, 963, 964, 966, 969), e igualmente es competente para otorgar protección a las servidumbres (artículos 967 y 1325) no debe perderse de vista que al tenor de estas disposiciones, en concordancia con el artículo 1741 del mismo cuerpo legal, la decisión definitiva en estas materias le corresponde al Poder Judicial, que al resolver sobre a quién corresponde el mejor derecho, podrá también decretar el lanzamiento de quienes de manera ilegítima se encuentren en posesión material de bienes inmuebles estatales.

En relación a su sexta interrogante, relativa a los sustentos jurídicos en que se fundamenta la opinión contenida en la nota C-40-12 de 5 de julio de 2012, debo indicarle que las respuestas anteriormente ofrecidas por esta Procuraduría a otras instituciones sobre esta materia, han estado referidas a los antecedentes y circunstancias particulares de cada caso.

Finalmente, respecto a la interrogante relacionada con el procedimiento que debe aplicar el jefe de policía para asegurar la protección, seguridad e integridad de las instalaciones y áreas

del Canal y demás áreas bajo la responsabilidad de la ACP, contra la ocupación no autorizada de las mismas, en aras de garantizar el debido proceso, se deberá aplicar el procedimiento del Título V del Libro Tercero del Código Administrativo, en concordancia con los artículos 962 y 963 del mismo cuerpo de normas y el artículo 1409 del Código Judicial.

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

Atentamente,



Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración.

OC/au.

