



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de octubre de 2023
Nota C-153-23

Señor
Olmedo A. Icaza
Ciudad.

Ref: Querellante legítimo en un proceso penal por usurpación.

Señor Icaza:

Por este medio damos respuesta a su escrito fechado 5 de octubre de 2023 y recibido en esta Procuraduría en igual fecha, mediante el cual eleva una consulta, en los siguientes términos:

“...
Al entablarse un proceso de usurpación, artículo 229 del Código Judicial (sic), el particular que posea un Derecho Posesorio, vigente, actualizado, con ánimo de dueño y que tenga una posesión continuada por un periodo mayor a quince años, puede participar como querellante legítimo en dicho proceso, de acuerdo a los lineamientos establecidos en los artículos Primero, Segundo y Tercero, de la Ley 80, en concordancia con lo preceptuado en el Artículo 229 de Código Judicial (sic)?”

Respecto al tema objeto de su consulta, primeramente debo señalar, que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, señala que sus actuaciones “...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”, supuesto que no se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que el contenido de su escrito, versa sobre posibles situaciones y/o actuaciones en el ámbito penal, relacionadas con la legitimidad de una persona para participar como querellante por delito de usurpación; competencia esta (*acreditación de legitimidad*), que recae en el representante del Ministerio Público o el Juez Penal que conoce el caso.

Aunado a ello, tal como lo prevé el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, corresponde a esta Procuraduría, “servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto”, situación que tampoco se configura en el caso que nos ocupa, ya que quien formula la consulta no es un servidor público.

No obstante, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la referida Ley 38 de 2000, nos permitimos brindarle una orientación de manera general, aclarando que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de este Despacho.

Como primer punto, resulta oportuno precisar que, el delito de usurpación está contemplado en el artículo 229 del Código Penal y no en el Código Judicial, y que la Ley No.80 es del 31 de diciembre de 2009 y no del año 2019, como se estableciera en la consulta.

Hechas las observaciones anteriores, debo señalar que de conformidad con el artículo 1¹ de la Ley No.80 de 31 de diciembre de 2009 "*Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular, con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones*", tiene como objeto el reconocimiento, a través de la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), de derechos posesorios y la titulación de predios en tierras baldías nacionales, zonas costeras y territorio insular, de acuerdo con la Constitución Política de la República, en especial con el artículo 289 que dispone que el Estado regulará la adecuada utilización de la tierra de conformidad con su uso potencial y los programas nacionales de desarrollo, con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo.

El referido artículo dispone igualmente, que la ANATI tiene la autoridad para tramitar las solicitudes de título de propiedad individuales. No obstante, aplicará preferiblemente el procedimiento de titulación masiva previsto en la Ley No.24 de 2006.

Por su parte, el artículo 3 de la citada Ley No.80 de 2009, modificado por el artículo 88 de la Ley No.59 de 8 de octubre de 2010, establece entre otros aspectos, que la Nación reconoce la posesión de una persona natural o jurídica por un periodo mayor de cinco años sobre las tierras de la Nación, en el territorio insular y las zonas costeras y que la posesión se demuestra mediante el uso habitual, residencial, turístico, agropecuario, comercial o productivo de la tierra; igualmente el solicitante de un título de propiedad, podrá establecer la existencia de la posesión mediante actos demostrativos de dominio, documentos emitidos por autoridades nacionales, autoridades locales de policía, testigos de la comunidad o por sus colindantes, así como de todos los medios de prueba permitidos en el Código Judicial.

En este sentido, la persona que tiene un derecho posesorio y es despojada, total o parcialmente, de ese derecho, puede presentar una acción civil para que se le restituya la posesión, o bien presentar una acción penal ante el Ministerio Público para que se castigue a quien lo haya despojado.

En cuanto a la acción civil, ésta se puede instaurar presentando la demanda para que se inicie el proceso sumario de interdicto posesorio de restitución por causa de despojo, contemplado en el literal c del artículo 1356 del Código Judicial y el artículo 1358 y siguientes del mismo Código; respecto a la acción penal, esta también puede presentarse ya sea como denunciante o querellante, con el objetivo de que se investigue el delito de usurpación contemplado en el artículo 229 del Código Penal.

Cabe mencionar que, la figura del querellante legítimo está consagrada en el artículo 84 del Código Procesal Penal Acusatorio, cuando señala que es querellante legítimo "*...la víctima del delito, según los trámites del artículo 79 de este Código*", en ese sentido, el artículo 79 del mismo cuerpo normativo menciona a las personas que se consideran víctimas, de la siguiente manera:

¹ Modificado por el artículo 86 de la Ley No.59 de 8 de octubre de 2010 "Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia y dicta otras disposiciones".

“Artículo 79. La Víctima. *Se considera víctima del delito:*

1. *La persona ofendida directamente por el delito.*
2. *El cónyuge, el conviviente en unión de hecho, los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad y los herederos de la persona ofendida.*
3. *Los socios, en relación con los delitos que afecten a una sociedad, cometidos por quienes la dirigen, administran o controlan.*
4. *Las asociaciones reconocidas por el Estado, en los delitos que afectan intereses colectivos o difusos, conlleven graves perjuicios patrimoniales para el Estado o afecten servicios públicos, siempre que el objeto de la asociación se relacionen directamente con esos intereses.*
5. *Las instituciones y entes públicos afectados en los casos de delitos contra la Administración Pública y contra el patrimonio económico, o cuando por cualquier circunstancia se encuentren afectados sus bienes.*
6. *En general, toda persona que individual o colectivamente haya sufrido daños y/o lesiones físicas, mentales o emocionales, incluyendo la pérdida financiera o el menoscabo sustancial de sus derechos, como consecuencia de acciones que violen la legislación penal vigente, con independencia de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al infractor y de la relación familiar existente entre ellos.”*

Así entonces, la persona que se encuentre en alguna de estas circunstancias se considera querellante legítimo, y puede perfectamente presentar la querrela por el delito de usurpación de bienes inmuebles que se encuentra tipificado en el artículo 229 del Código Penal, que consagra la usurpación violenta o por engaño, y dice así:

“Artículo 229. *Quien, mediante violencia, amenaza, engaño, abuso de confianza o clandestinidad, desaloje total o parcialmente a otro de la posesión o tenencia de un inmueble o del ejercicio del derecho de uso, usufructo, habitación, servidumbre o anticresis constituido sobre un inmueble será sancionado con prisión de uno a tres años o su equivalencia en días-multa o arresto de fines de semana”.*

En este tipo de delito, el verbo rector es desalojar, el cual según el diccionario de la Real Academia Española lo define como *“privar a alguien de lo que goza y tiene, desposeerlo de ello con violencia.”*

El desalojo debe ser contra quien ostenta la posesión o tenencia del inmueble, que no necesariamente es el propietario; el mismo también puede darse contra el ejercicio del derecho de uso, usufructo, habitación, servidumbre o anticresis.

El “uso” le da derecho al usuario a percibir de los frutos de la cosa ajena los que basten a sus necesidades y el de su familia; la “habitación” da a quien tiene este derecho, la facultad de ocupar una cosa ajena las piezas necesarias para sí el de su familia (*Cfr. artículo 507 del Código Civil*); el “usufructo” da derecho a disfrutar de los bienes ajenos con la obligación de conservar sus forma y sustancia (*Cfr. artículo 452 del Código Civil*); la “servidumbre” es un

gravamen impuesto sobre un inmueble (*Cfr. artículo 513 del Código Civil*); la “*anticresis*” es un derecho real que faculta al acreedor para percibir los frutos de un inmueble con la obligación de aplicarlos al pago de los intereses si se debieren (*Cfr. artículo 1622 del Código Civil*).

En este orden de ideas, tenemos que el bien jurídico protegido en el delito de usurpación es el patrimonio económico, ya que las personas no podrían realizarse plenamente sin disponer de estos recursos materiales, como lo es la propiedad, posesión o tenencia sobre inmuebles, o ejercer los derechos de uso, usufructo, habitación, servidumbre o anticresis.

Es por eso que con la nueva concepción que nutre el Código Penal, además del bien jurídico protegido, cambia la determinación del sujeto activo al establecerse que será quien ejecute la conducta punible, la persona a la que se le deberá acreditar que realizó de manera dolosa por sí mismo (*autoría directa*) o por interpuesta persona (*autor mediato*) la conducta descrita en el artículo 229 del Código Penal, y la acción penal para que se investigue este delito por parte del Ministerio Público la puede hacer la propia víctima, el cónyuge o la persona que conviva con él o cualquiera de las personas que se encuentre dentro de los grados de consanguinidad o afinidad de la víctima, tal como lo señala el artículo 79 del Código Procesal Penal, en concordancia con el artículo 84 de la misma excerta legal, que establece quienes tienen la cualidad de querellante legítimo.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la orientación aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio concluyente que determine una posición vinculante en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac
C-148-23

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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*

