



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración  
Secretaría Provincial de Herrera

Chitré, 17 de noviembre de 2023.

C-HE-CON-009-23.



Licenciado

**Eliseo Rubén Moreno Arcia**

Juez de la Casa Comunitaria de Paz de Ocú y  
Peñas Chatas

E. S. D.

**Ref. Competencia de las Casas de Justicia Comunitaria en torno al Lanzamiento por Intruso cuando se presente un derecho posesorio.**

Señor Juez de Paz:

Nos dirigimos a usted en ocasión para dar respuesta a su No. 023-oct23 de 23 de octubre de 2023, en la que consulta a esta Secretaría Provincial de Herrera de la Procuraduría de la Administración, acerca de las consideraciones del Amparo de Garantías Constitucionales resuelto por el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial de Coclé y Veraguas, en cuanto a la competencia de las Casas de Justicia Comunitarias en materia de lanzamiento por intruso cuando se mantiene un derecho posesorio.

**I. Aspectos Generales de lo Consultado.**

Observa esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, que la consulta gira en entorno para que emitamos un criterio acerca del pronunciamiento del fallo de 21 de septiembre de 2023, emitido por el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial de Coclé y Veraguas, en relación a las consideraciones emitidas de la competencia de las Casas de Justicia Comunitaria en materia de derechos posesorios, en relación al Lanzamiento por Intruso.

**II. Criterio Jurídico de esta Secretaría Provincial de lo consultado.**

En relación al contenido de su consulta, me permito expresarle que, en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Administración, numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; esta entidad está llamada a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer al respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento administrativo que deben seguir en un caso concreto.



En ese orden de ideas, recordemos que no le es dable a esta institución pronunciarnos sobre la valorización de los hechos que usted manifiesta en su consulta, ya que esta situación rebasa nuestra competencia, esto fundamentado en el artículo 2 de la Ley 38 del 2000, la cual regula el procedimiento administrativo en general; cuyo contenido 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. (El resaltado es nuestro)**

Ahora bien, desde un marco de educación informal, y en aras de contribuir a nuestra misión legal (numeral 6, artículo 3 de la ley 38 del 2000) de brindar orientación administrativa, procedemos a extender algunas consideraciones generales, dejando en claro que con esto no estamos adelantando ningún criterio sobre el particular, por lo tanto indicamos también que la respuesta que ofrece esta Secretaría Provincial a su interrogante, no constituye un pronunciamiento de fondo ni de carácter vinculante dentro de cualquier proceso que se surta en alguna instancia jurisdiccional.

### **III. Consideraciones Generales.**

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 (Hoy jueces de paz), aspecto que mantiene el propio numeral 5 del artículo 31 de la Ley 16 del 17 de junio de 2016, la cual instituye la Justicia Comunitaria de Paz en nuestro país.

Cabe destacar, que la Corte se ha pronunciado con relación al artículo 1409 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 motivado 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 compeadece con el sentido y alcance que



en nuestro derecho reviste 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 de que se produzca una decisión ajustada a derecho.

Observa esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, que del fallo citado y en concordancia con el artículo 1409 del Código Judicial, para que proceda este tipo de proceso de Lanzamiento por Intruso, se debe demostrar la calidad de propietario, así que aquel que está ocupando el bien, lo hace bajo la figura de intruso, toda vez que no ha existido una autorización por parte del dueño que le permita ocupar la propiedad, o a través de lo que nuestra legislación denomina un título explicativo.

Lo anterior tiene su origen en garantizar la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales, tal como lo dispone el artículo 47 de la Constitución Política de Panamá, en concordancia con el artículo 17 de la misma excerta constitucional, el cual a la letra indica que **“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”**.

Ahora bien, desde un marco histórico, en el Código Administrativo en su artículo 963 establecía la intervención de la autoridad de policía, al señalar que **“Cuando ocurran desavenencia relativas a la propiedad, posesión o tenencia de las cosas, intervendrá la Policía únicamente para impedir las vías de hecho...”**.

Sobre las vías de hecho, el tratadista argentino Roberto Dromi señala que éstas se configuran cuando convergen los siguientes elementos: “1) un acto material, una acción directa de la Administración, un hacer de la actividad administrativa. 2) que importe el ejercicio de actividad administrativa. 3) que la actuación no se ajuste a derecho ... 4) que lesione un derecho o garantía constitucionalmente reconocidos”. (DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, Undécima Edición, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2006, página 433).

Cabe destacar, que actualmente el artículo 963 in comento, fue derogado por la Ley 16 del 2016, sin embargo, el artículo 1741 del Código Administrativo, indica que **“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 motivado al juicio de Policía. Estas resoluciones, cuando sean aceptadas por las partes, tendrán carácter definitivas y permanentes. Las resoluciones definitivas y permanente en materia de servidumbre rural 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”.*

En cuanto al derecho posesorio, debemos recordar estos son vistos como aquellos derechos que emanan del hecho que tiene una persona de haber poseído de forma continua, con ánimo de buena fe y de forma pacífica la posesión de una determinada porción de tierra. (Sentencia de 24 de junio de 2020. Proceso Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el señor Leonardo Santos Pérez contra la Resolución VE-CÑ 328 de 27 de diciembre de 2011, emitida por el Municipio de Cañazas).

Sobre la base de este derecho, una vez se haya perturbado, bajo las premisas que destaca el 1356 del Código Judicial, se pueden instaurar las acciones o interdictos posesorios, y sobre esa base la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 25 de julio de 1972, se expresó al respecto en los términos siguientes:

**“Las acciones posesorias o interdictos posesorios son aquellos que entabla el poseedor por el hecho de serlo, con el objeto de adquirir, conservar o recuperar la posesión material de bienes raíces o de derechos reales constituidos en ellos”. Tales interdictos tienen, en consecuencia, como finalidad retener o recobrar la posesión, y por esa circunstancia la controversia en los mencionados juicios está limitada al hecho de la posesión. Son los interdictos de retener y recobrar, pues, acciones sumarias que protegen el hecho de la posesión sin decidir nada acerca del derecho ni excluir la acción de dominio en juicio ordinario”.**

Del fallo citado, nos destaca que el que ejerza la acción debe ser un poseedor, en el sentido a que se refiere el artículo 415 del Código Civil; no obstante, la misma excerta en su artículo 609 permite que el tenedor haga uso de esta acción cuando hubiese sido despojado violentamente de la tenencia de la cosa.

Si bien la ley permite que todo poseedor haga uso de estas acciones, ocurre que el poseedor no inscrito en el Registro Público solo puede hacer uso de ellas cuando ha estado en posesión tranquila e ininterrumpida de la cosa por lo menos durante un (1) año completo (artículo 599 del Código Civil) que es cuando adquiere la condición de poseedor. Ello no ocurre respecto del poseedor inscrito, o del titular del derecho real constituido sobre el inmueble, quien puede invocar estas acciones mientras su derecho no haya prescrito.



En tal sentido la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, se pronunció mediante fallo de 17 de octubre, de la siguiente manera.

**Recapitulando, la Sala debe señalar que las acciones posesorias, como es el caso de los interdictos de perturbación, son exclusivas para quienes posean el bien inmueble de que se trate, lo que no implica que los propietarios, que ejercen la posesión sobre el mismo, estén impedidos de hacer uso de éstas (sic) defensas en la eventualidad de ser perturbados en el ejercicio de su derecho.**

**Y es que, precisamente porque a través de los interdictos nuestra legislación protege la posesión, no debería hacerse una distinción que la norma no hace, ya que es totalmente factible que la posesión esté unida al derecho real de dominio, con la diferencia que la última está inscrita.**

**De adoptarse una tesis contraria, se estaría presumiendo que el propietario no está ocupando, dándole mantenimiento al inmueble que le pertenece y, en consecuencia, que no lo está poseyendo; de allí que, para estos casos, el tema litigioso guarde relación con la posesión y su perturbación, siendo indispensable que el demandante acredite la posesión del inmueble y que la misma esté siendo objeto de perturbación.**

**En adición a lo anterior, y respecto a lo manifestado por el Primer Tribunal Superior acerca de las defensas reconocidas a los propietarios, valga acotar que en nuestro medio la acción reivindicatoria parte de la premisa que el propietario ha sido privado de la posesión del bien, por lo que definitivamente mal podría el propietario instaurar un interdicto posesorio para recuperarla, no ocurre igual con la perturbación de la posesión, debido a que la puede sufrir tanto un poseedor como un propietario, amén de que éste no debe ser obligado a acudir a la vía ordinaria para lograr la defensa de su derecho, cuando la ley consagra un procedimiento más expedito para tutelarlos”.**

Para el Doctor Jacinto Javier Espinosa, en su obra Los Derechos Reales en el Ordenamiento Jurídico Panameño, Volumen III, sostiene que todo poseedor que haya sido privado de la posesión material de la cosa puede hacer uso de las acciones que a continuación se enuncian para recuperarlas:

- i. La acción reivindicatoria. Esta acción la tiene el poseedor que ha perdido la posesión de la cosa y se hallaba en vías de poder ganarla por prescripción. Esta acción no la



puede invocar el poseedor contra el verdadero dueño, ni contra el posea con igual mejor derecho (artículo 587 del Código Civil).

- ii. El interdicto o querrela de restitución (artículo 597 y 607 del Código Civil).
- iii. La querrela de restablecimiento o de despojo violento (artículo 609 del Código Civil). (GONZÁLEZ ESPINOSA, 2019, págs. 200-201).

Por último, quisiéramos reiterar que en materia judicial existe incompetencia de los entes jurisdiccionales, y éstas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- **Incompetencia por razón de la materia (ratione materiae).** En este caso el agente es incompetente en razón del objeto de su acto y se presenta, sobre todo, cuando el agente o entidad administrativa realizan actividades sobre materias atribuidas a otras autoridades.
- **Incompetencia por razón del lugar (ratione loci).** Esta hipótesis se da cuando el funcionario o entidad administrativa toma una decisión o actúa fuera del ámbito geográfico que la ley le señala como marco de su actuación.
- **Incompetencia por razón del tiempo (ratione temporis).** Esta hipótesis se produce cuando un agente administrativo toma una decisión fuera del tiempo en el cual está habilitado para obrar.

Como se sabe, también en lo judicial, sobre la base del artículo 235 del Código Judicial, la competencia es la facultad de administrar justicia en determinadas causas, la cual se determina tomando en consideración cuatro factores relevantes a saber: por razón del territorio; por la naturaleza del asunto; por su cuantía; o por la calidad de las partes.

Sobre esta premisa, debemos destacar, que los jueces de paz mantienen competencia jurídica sobre algunos asuntos que la Ley les ha conferido, no obstante, todo juez de paz debe realizar las verificaciones de acuerdo a los parámetros recién señalados, a fin de no excederse o desatender sus funciones, esto en base a la garantía contenida en el artículo 18 de la Constitución Política, en la que se señala que: **“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”**. (El resaltado es nuestro)

De esta manera, recordemos que todo juez de paz debe analizar las circunstancias de los hechos que se le han puesto en conocimiento, a fin de determinar su competencia; sin embargo, si algunos de los cuatros parámetros (territorio, asunto, cuantía o calidad de las partes) hacen que

no mantengan la misma, debería inhibirse de conocer del asunto y remitirlo a la autoridad competente.

Esto de conformidad con el último párrafo del artículo 6 del Decreto Ejecutivo 205 de 28 de agosto de 2018, que establece que: **“Si el Juez Paz no es competente para conocer del conflicto, deberá emitir una providencia, indicando la causa por la cual no puede admitirlo, y orientará a la parte actora a fin de que conozca ante que autoridad competente debe presentarse”**.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, no obstante, debemos manifestar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto al tema objeto de su consulta.

De usted, atentamente.



**Elvin Aguilar Rodríguez**  
Secretario Provincial de Herrera  
Procuraduría de la Administración



Ear/