

Panamá, 29 de noviembre de 2002.

Licenciada

**Doris Vargas de Cigarruista**

Directora General del Registro Público de Panamá.

E. S. D.

Señora Directora:

Con la presente remitimos a usted nuestra opinión jurídica, en torno a su *Consulta Administrativa*, respecto de la vigencia de Ley 39 de 2002<sup>1</sup> y sobre todo, a la aplicación de ésta en el tiempo.

### **La consulta**

La nota por la cual se eleva a la Procuraduría de la Administración la *consulta administrativa* está identificada GG/575/2002. En ella, se nos pide nos prenuenciamos respecto de la obligación de presentar el respectivo paz y salvo, del pago de las cuotas de mantenimiento y conservación de las unidades departamentales de los edificios incorporados al régimen de Propiedad Horizontal, en los casos en que los inmuebles hayan sido adjudicados por conducto de remates judiciales, iniciados con anterioridad a la entrada el vigor de la Ley 39 de 2002 (es decir, antes del 8 de agosto de 2002).

### **El interrogante.**

Al pie de la letra, "AD PEDEM LITTERAE", se nos pregunta:

---

<sup>1</sup> Publicada en la Gaceta Oficial numero 24,613 de 8 de agosto de 2002.

“¿Debe el Registro Público inscribir la transferencia de fincas sujetas al régimen de Propiedad Horizontal que es el resultado de adjudicación de remate judicial verificado antes de entrar en vigencia la Ley No.39 de 5 de agosto de 2002, si el adquirente no ha presentado al Registro Público la certificación de que el inmueble se encuentra al día en el pago de los gastos de conservación y mantenimiento del edificio?”

### **Cuestión de derecho.**

Según se deduce de las consideraciones de la distinguida consultante, la cuestión de derecho aplicable es estudiar la vigencia de la ley (procesal y material) en el tiempo, en este caso de la Ley 39 de 2002.

### **Opinión de la Procuraduría de la Administración.**

Previo al estudio de la situación, veamos las normas aplicables:

#### En la Carta Política.

**“ARTICULO 17:** Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera 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”.

**“ARTICULO 212:** Las Leyes procesales que se aprueben se inspirarán, entre otros, en los siguientes principios:

- 1.Simplificación de los trámites, economía procesal y la, ausencia de formalismos.
2. El objeto dei proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial”.

En la Ley 39 de 2002.

**“Artículo 12.** El artículo 19 de la Ley 13 de 1993 quedara así:

Artículo 19. Los gastos de administración y mantenimiento de un piso o unidades departamentales y el pago de éstos serán por cuenta de su propietario, tal como se define en el artículo 2 de esta Ley. Cada propietario tiene la obligación de efectuar y pagar las reparaciones necesarias en el piso o unidades departamentales que afecten a otro propietario. De no hacerlo, el administrador podrá ordenarlas y gestionar su cobro, de acuerdo con el artículo 23 de esta Ley”.

**“Artículo 13.** El artículo 21 de la Ley 13 de 1993 queda así:

Artículo 21. Los gastos relativos al mantenimiento de corredores, pasillos, terrazas, salidas a las escaleras o a los ascensores y de todo aquello que se destine al uso común exclusivo de los ocupantes del piso o unidades departamentales correrán, a partir de la fecha de inscripción en el Registro Público de su título de propiedad, únicamente por cuenta de los propietarios de los pisos o de las unidades departamentales, de un mismo piso en proporción a la participación de los elementos comunes limitados al piso o unidades departamentales.

Para los efectos de la presente Ley, se considerará propietario a toda persona que aparezca inscrita como tal en la Sección de Propiedad Horizontal del Registro Público.

**“Artículo 14.** El artículo 22 de la Ley 13 de 1993 queda así:

Artículo 22. Cada propietario deberá contribuir con los gastos necesarios para la administración, conservación, mantenimiento, reparación y modificación de los bienes

comunes, así como con el pago de la prima de seguro contra incendios, terremotos, incendio causado por terremoto con extensión de cubierta sobre todo el edificio y con los daños ocasionados por o al ascensor en proporción al valor de las unidades departamentales, sin perjuicio de las estipulaciones expresas de las partes.

...

Los dueños de departamentos de la planta baja o sótanos quedan exentos de contribuir al mantenimiento y reparación de escalera y ascensores, a menos que, por la naturaleza del inmueble, se hubiera acordado de manera diferente desde un principio, o con posterioridad si lo hubieran dispuesto mediante la decisión de las dos terceras partes de las unidades departamentales”.

**Artículo 32.** El artículo 65 de la Ley 13 de 1993 queda así:

Artículo 65. Para la transferencia de una unidad departamental inscrita bajo el Régimen de Propiedad Horizontal, el propietario o adquiriente de ésta, deberá presentar al Notario Público evidencias escritas, tales como comprobante de pago o recibo de paz y salvo que certifique que se encuentra al día en el pago de los gastos de administración, conservación y mantenimiento del edificio.

Esta certificación también será necesaria en caso de adjudicación por remate judicial, la cual podrá ser firmada por el administrador. En ausencia de éste, podrá ser firmada por el presidente o por el secretario. La certificación deberá ser exigida por el Notario Público para su protocolización en la respectiva escritura”.

La Ley 13 de 1993<sup>2</sup>, antes de las modificaciones sufridas por virtud de la Ley 39 de 2002.

“**Artículo 21.** Los gastos relativos al mantenimiento de corredores, pasillos, terrazas, salida a la escalera o a los ascensores y de todo aquello que se destine al uso común exclusivo de los ocupantes del piso o unidades departamentales correrán, a partir de la fecha de inscripción en el Registro Público de su título de propiedad, únicamente por cuenta de los propietarios de los pisos o de las unidades departamentales de un mismo piso en proporción a la participación de los elementos comunes limitados al piso o unidades departamentales.

El nuevo propietario no estará obligado a sufragar los gastos de mantenimiento o cuotas por gastos comunes no pagados oportunamente por los antiguos propietarios, los mismos son obligaciones personales de éstos.

Para los efectos de la presente Ley se considerará propietario a toda persona que aparezca inscrita como tal en la Sección de Propiedad Horizontal del Registro Público”.

“**Artículo 65.** Para la transferencia de una unidad departamental inscrita bajo el Régimen de Propiedad Horizontal, el propietario o adquiriente de la misma deberá presentar al Notario Público evidencia escrita tales como: comprobante o estado de cuenta o recibo de paz y salvo que certifique que se encuentra al día en el pago de los gastos de conservación y mantenimiento del edificio. Esta certificación podrá ser firmada indistintamente por el presidente o secretario o administrador del edificio. La certificación deberá ser protocolizada por el Notario Público en la respectiva escritura. Esta certificación no será necesaria en caso de adquisición por remate judicial”.

---

<sup>2</sup> Ley N° 13 de 28 de abril de 1993 Publicada en la Gaceta Oficial 22.278 de 5 de mayo de 1993.

### Normas del Código Civil.

**“Artículo 32.** Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”.

### Normas del Código Judicial.

**“Artículo 1727.** La copia de la diligencia de remate de bienes comprados en subasta pública y del auto que apruebe dicho remate, registrada cuando se trate de bienes inmuebles, será suficiente título de propiedad a favor del comprador. Estas copias deberán ser autenticadas por el Juez y su Secretario”.

### **Interpretación del derecho aplicable.**

Desde nuestro punto de vista jurídico, si bien hoy en día, las reformas y modificaciones a la Ley 13 de 1993, por virtud de la Ley 39 de 2002, permiten afirmar que se ha incorporado al derecho de transmisión de la propiedad de pisos, unidades departamentales y secciones en que se divide un piso, edificio o conjunto de edificaciones, etc., la obligación de probar el pago de los gastos de administración, conservación y mantenimiento del edificio de su unidad departamental, dicha exigencia y nueva carga a la transferencia de esos bienes, no son aplicables a los negocios jurídicos iniciados con anterioridad a la vigencia de la nueva Ley 39 de 2002.

Cabe recordar que los servidores del Estado (en realidad de la sociedad), tenemos la principal obligación de “proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros” que estén en territorio panameño. Esto significa en sentido práctico, “asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley”. (ver el artículo 17 constitucional), por lo que los tramites administrativo y judiciales deben tener como finalidad el “reconocimiento de los derechos consignados en la Ley

substancial” a favor de las personas nacionales o extranjeras. (Ver el artículo 212 constitucional).

Esta última afirmación tiene un significado especialmente relevante: la actuación se desarrollará teniendo en cuenta el respeto a los derechos fundamentales de los sujetos procesales y la necesidad de lograr la eficacia de la administración de justicia en los términos de la ley procesal. Además, la finalidad del procedimiento es el verdadero reconocimiento de los derechos sustantivo. O sea que, en la actuación procesal los funcionarios judiciales y administrativos, harán prevalecer el derecho sustancial y buscarán su efectividad.

### Aplicación de las normas en el tiempo.

Al referirnos a la aplicabilidad de las normas en el tiempo, ello implica analizar la naturaleza jurídica de las mismas, diferenciando claramente si estas atañen al ámbito procedimental o sustancial del derecho. Veamos entonces:

#### a.- Ley Procesal en el Tiempo.

*Postulado:* una ley procesal nueva no puede aplicarse a aquellos procesos que, a la fecha de su entrada en vigencia, se encuentren concluidos por sentencia firme.

La nueva ley se aplicará a los procesos que se inicien con posterioridad a su entrada en vigencia, sin tomar en cuenta el tiempo en que se originan las relaciones jurídicas sobre las que ellos versen.

Los procesos en trámite pueden ser alcanzados por la ley nueva siempre que ello no involucre afectar a los actos procesales cumplidos, y que han quedado en firme bajo la vigencia de la ley anterior. Esto es así, ya que la aplicación de la nueva ley a los actos procesales cumplidos, afectaría el principio de seguridad jurídica.

Con todo y lo antedicho, por lo regular en las llamadas disposiciones transitorias, las leyes procesales suelen disponer que ellas se aplicarán a todos los asuntos que en lo sucesivo se promuevan y a los pendientes con excepción de los trámites, diligencias y plazos a que hubieran tenido principio de ejecución si no existe una providencia firme o consentida que constituya el punto de partida de un determinado trámite.

Para el caso de la Ley 39 de 2002, no existe una disposición que de manera concreta, indique que esa ley tiene la pretensión de regir hacia el pasado, o que transitoriamente rige en asuntos ya iniciados.

Es preciso recordar el principio general en nuestro sistema jurídico codificado en cuanto a que la ley nace, y por tanto obliga solamente a partir del momento de su promulgación. Sin embargo, este principio general admite ciertas excepciones, como cuando la misma ley fija el día en que empieza a regir. En este mismo orden, constituye igualmente principio general, mas no absoluto, que la ley tiene vigencia hasta el momento mismo en que se deroga o subroga por otra.

En este sentido el artículo 46 de la ley 38 de 2000 establece la mencionada regla de derecho. Veamos:

**“Artículo 46.** Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior”.

#### La ultractividad de la ley procesal.

Y es aquí precisamente, donde surge el concepto de la ultractividad de la ley. Fenómeno éste que acontece cuando una ley derogada produce efectos posteriores. En derecho procesal se ha considerado, que las normas de dicha materia son de orden público y por tanto de inmediato y obligatorio cumplimiento. No obstante, es viable admitir la ultractividad.

Específicamente, en el artículo 32 del Código Civil se señala, según se ha visto que: *“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los*

*juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”*

Es pues claro que, es principio general de derecho que la ley sólo rige hacia futuro; no obstante, tratándose de procedimientos iniciados con anterioridad a la vigencia de la misma, ella establece, con fundamento en la ultractividad, que los términos del proceso que hubiesen comenzado a correr, así como las diligencias y actuaciones que ya estuviesen iniciadas, deben regirse por la norma vigente al momento de su iniciación, aunque se encuentre derogada.

Los problemas surgen cuando los procesos pendientes que están en trámite y aparece la nueva ley. Problemática que rige precisamente en el caso bajo estudio donde, por un lado, se podría afirmar que la situación debe seguir regulada, por la ley antigua, con la que comenzaron, y, por otro lado, se podría afirmar que los actos procesales deben adecuarse en un todo a las nuevas normas.

Sobre esto, nuestra legislación dispone en el artículo 32 del Código Civil que las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Las normas procesales tienen aplicación inmediata aún respecto de los procesos pendientes. Pero si bien es un principio de carácter general, algunas concesiones, rindiendo con ello culto a la doctrina que distingue los actos procesales consumados de los no consumados: cuando los términos hubiesen empezado a correr, y las diligencias y actuaciones que ya estuviesen iniciadas, se regirán por la ley vigente al momento de su iniciación.

Estas excepciones están significando entonces, que la ley antigua tiene respecto de ellas, ultractividad; de suerte tal que si una actuación, una diligencia, o un término ha empezado a tener aplicación y no se han agotado cuando adviene la ley nueva, terminarán regulados por la antigua.

En nuestra opinión, la actuación a que alude la norma no puede ser sino

aquella parte o fracción que dentro de un proceso tiene identidad propia, que es fácilmente identificable en su comienzo como en su fin, de modo tal que superada ella, es reemplazada por otra que, ostentando igualmente las características mencionadas, la hacen inconfundible con la anterior. Es precisamente el caso de la declaratoria judicial de adjudicación de los bienes rematados. Esto, ya que la fase de declaración judicial de la titularidad del bien, por medio de la adjudicación, tiene su propia naturaleza y puede ser diferenciada de las demás fases del proceso.

En el caso bajo estudio, lo antedicho involucra que en armonía con el derecho general, las normas de procedimiento son igualmente de aplicación inmediata; sin embargo y como excepción genérica y en virtud de la ultractividad, las actuaciones claramente diferenciables, como la adjudicación de los bienes rematados, que hubieren comenzado a cumplirse y las diligencias y actuaciones propias al proceso, que ya estuvieren iniciadas en un proceso judicial o administrativo, deberán culminarse conforme a la norma vigente a su iniciación.

Implica ello que, como el proceso judicial (al igual que el administrativo) involucra diferentes etapas o pasos anteriores a la decisión, será necesario que la Administración Activa (en el caso es el Registro Público) previo análisis de cada uno de los expedientes en curso, diferencie claramente, la etapa, actuación o paso de sustanciación en que se encuentre al 8 de agosto de 2002 (fecha de la publicación en la Gaceta Oficial de la Ley 39 de 2002), con el fin de que la misma, la etapa, actuación o paso, por ejemplo: la adjudicación de bienes raíces culmine conforme a la norma vigente en su iniciación.

#### b.- Las normas sustanciales en el Tiempo.

Para la aplicación de las normas de naturaleza sustantiva, como lo es la Ley 39 de 2002, en lo atinente a la adjudicación de los apartamentos y pisos de propiedades horizontales, ha de tomarse en cuenta igualmente los conceptos de vigencia y derogación de la Ley. Recordando en todo caso, que la derogatoria puede surtirse de forma expresa o tácita. Expresa cuando la nueva ley así lo dispone, y tácita cuando ésta contiene disposiciones que son contrarias o inconciliables con la anterior.

Sobre este aspecto es preciso reiterar, que las leyes sólo disponen para el

futuro y que como tal no tienen efectos retroactivos, siendo así éstas rigen y producen efectos sobre situaciones jurídicas nacidas y producidas desde el momento mismo de su entrada en vigencia. De tal suerte que la nueva ley no puede afectar, desconocer o modificar situaciones jurídicas consolidadas, entendiendo por estas, aquellas que han dado un derecho al particular y además por el principio de la seguridad jurídica del derecho adquirido de acuerdo a reglas legales vigentes al momento de la adquisición.

### **Conclusión.**

Luego del anterior análisis, somos de opinión que la instancia consultiva del Registro Público debe inscribir la transferencia de fincas sujetas al régimen de Propiedad Horizontal que han sido el resultado de adjudicación de remate judicial verificado antes de entrar en vigencia la Ley No.39 de 5 de agosto de 2002, con todo y que el adquirente no ha presentado al Registro Público la certificación de que el inmueble se encuentra al día en el pago de los gastos de conservación y mantenimiento del edificio, habida cuenta que esta exigencia no era aplicable en el momento de la realización del trámite procesal de la adjudicación.

Lo anteriormente expresado obedece a la exigencia legal y constitucional de respetar el principio de la irretroactividad de la ley, el cual tiende a satisfacer uno de los fines primordiales del derecho, el cual es la seguridad jurídica.

Con la pretensión de haber colaborado con su despacho quedo de usted, atentamente

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15hf.