

23 de julio de 1998

Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad

Concepto. El Licdo. Carlos A. Ehrman, en su propio nombre y representación, para que se declaren nulos, por ilegales, los artículos séptimo; octavo, literales b y d; noveno; décimo primero y décimo segundo del Decreto Alcaldicio N°449 de 6 de mayo de 1996, dictado por la Alcaldía del Distrito de Panamá.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Con nuestro acostumbrado respeto, acudimos ante ese Tribunal Colegiado con la finalidad de emitir concepto en la demanda de nulidad que se enuncia en el margen superior del presente escrito. Ello de conformidad con el numeral 1° del artículo 348 del Código Judicial.

I. La pretensión:

El demandante pretende a través de la presente acción, que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declare que son nulos, por ilegales los artículos séptimo, octavo, literales b y d, noveno, décimo primero y décimo segundo del Decreto Alcaldicio N°449 de 6 de mayo de 1996, "Por el cual se reglamenta el artículo N°67 de la Ley N°13 de 28 de abril de 1993"

II. Las disposiciones legales infringidas y el concepto de la violación, expuestos por el demandante:

1. El artículo 23 de la Ley 13 de 28 de abril de 1993:

"Artículo 23: Cuando alguno de los propietarios se negara a pagar el valor de las cuotas correspondientes a los gastos comunes y gastos privados según lo dispuesto en la presente Ley, el administrador a quien corresponde esta recaudación, podrá entablar en contra de éste un juicio ejecutivo para lograr el pago, sirviéndole de título ejecutivo la escritura notarial levantada, mediante la cual el administrador podrá exigir judicialmente el cumplimiento de la obligación.

El Notario Público deberá insertar en el instrumento jurídico la parte correspondiente del acta en que se acordó el gasto y la declaración del administrador de que el propietario renuente no ha efectuado el pago correspondiente. Se exceptúan los gastos relativos a las reparaciones urgentes en las cosas comunes o privativas que afecten a otro propietario, las cuales podrá ordenar el administrador por sí mismo. En estos casos servirá de título ejecutivo el estado de cuenta que presente el administrador."

2. El artículo 67 de la Ley 13 de 28 de abril de 1996:

"Artículo 67: Todas las cuestiones relativas al Régimen de Propiedad Horizontal, salvo las expresamente exceptuadas en la presente Ley, serán de competencia de los Jueces

del Circuito de lo Civil, en donde se encuentra ubicado el inmueble o en donde está fijado el domicilio del demandado, a juicio del demandante. Sin embargo, para los efectos de la tramitación de los cobros de los gastos comunes, los corregidores de barrios, en asuntos exclusivos de la presente Ley, tendrán competencia hasta por la suma de quinientos balboas (B/.500.00). La Alcaldía reglamentará el procedimiento a seguir en estos casos."

En cuanto a los conceptos de la violación de las normas citadas, el demandante explica los mismos de manera conjunta.

Veamos:

Considera el actor que se ha perpetrado una violación directa por interpretación errónea del artículo 67 de la Ley N°13 de 28 de abril de 1993, toda vez que el alcance y sentido del procedimiento establecido en el Decreto Alcaldicio N°449, pugna con el espíritu de la Ley en mención, ya que el artículo 67 en comento establece que los Corregidores de Barrios tendrán competencia para la tramitación de los cobros de los gastos comunes hasta la suma de B/.500.00 y que la Alcaldía reglamentaría el procedimiento a seguir en esos casos. Sin embargo, el artículo séptimo del Acuerdo Alcaldicio N°449, en primer lugar, interpreta que el mecanismo para hacer efectivo el cobro de los gastos comunes es el Proceso Ejecutivo, lo cual no es correcto ya que el artículo 23 de la Ley 13 utiliza el vocablo "podrá" al expresar que "¿el administrador a quien corresponde esta recaudación, podrá entablar en contra de este un juicio ejecutivo para lograr el pago¿", dejando abierta la posibilidad de que el cobro de los gastos comunes y privados sea efectuado por vía ordinaria o mediante juicio ejecutivo. (Cfr. fs.55)

Señala el demandante, que precisamente por la equivocada interpretación de la Ley 13, el artículo octavo del Decreto Alcaldicio impugnado, establece entre los documentos que deben acompañar la demanda el Reglamento de Copropietarios (literal b) y una escritura notarial en la cual conste el acta en que se acuerda un gasto, cuando el artículo 67 de la Ley 13 de 1996, es suficientemente claro al disponer que el cobro que se hace a través de las Corregidurías, sólo es en concepto de los gastos comunes, conocidos generalmente como "gastos de mantenimiento" y no en concepto de ningún otro tipo de gasto. (Cfr. fs.55-56)

Igualmente, señala el actor, que por la indebida interpretación del artículo 67 en mención, el artículo noveno del Decreto N°449 de 1996, dispone que el procedimiento a seguir se regirá por las disposiciones contenidas en el Código Judicial, Título XIV, Capítulo I y concordantes, referentes al Proceso Ejecutivo, cuando la intención del legislador fue todo lo contrario a los efectos que resultan al aplicar el procedimiento indicado en dicho artículo noveno. Es decir, que al darle la competencia a la esfera administrativa para que conocieran de estos procesos de baja cuantía, lo que se pretendía era obviar los rigurosos formalismos procesales y que los costos de este tipo de acción sean menores; sin embargo, el alcance que ha tenido el Decreto en mención ha sido diferente al que dispone el Artículo 67 de la Ley 13. (Cfr. fs.56)

Finalmente señala el demandante, que si lo que persigue la Ley 13 al delegar la jurisdicción para cobros hasta de B/.500.00 a las Corregidurías, es el darle un trámite expedito a los procesos por estos montos, por qué razón se van a introducir nuevamente procedimientos adicionales a los de la esfera de policía administrativa, lo cual es contrario a los objetivos que persigue dicha Ley. Contradicción que es palpable en los contenidos de los artículos décimo primero y décimo segundo del Decreto Alcaldicio impugnado, cuando señala que es necesario recurrir a recursos procesales inherentes a la vía judicial ordinaria o de los procesos ejecutivos. Considera también, que el Decreto Alcaldicio en mención constituye un acto creador de una situación jurídica general que

no se compadece con el contenido de la norma en que directamente se apoya, por lo que es evidente el resquebrajamiento del principio de subordinación. (Cfr. fs.56-57)

III. Nuestro criterio:

Este Despacho, luego de analizar las disposiciones citadas por el demandante como violadas, así como los argumentos alegados para sustentar dichas infracciones, considera que al mismo le asiste parcialmente la razón, cuando señala que el Decreto Alcaldicio N°449 de 1996 ha infringido la Ley N°13 de 1993.

Veamos el por qué de nuestra afirmación:

La demanda interpuesta se centra en dos (dos) puntos básicos:

a) Sostiene el demandante que el artículo 23 de la Ley N°13 de 28 de abril de 1993 establece la posibilidad de la interposición, por parte del Administrador, de un juicio diferente al juicio ejecutivo; mientras que el artículo séptimo del Decreto Alcaldicio N°449 de 6 de mayo de 1996 constriñe la acción del Administrador a la acción ejecutiva.

b) Igualmente señala el actor, que el artículo noveno del Decreto Alcaldicio mencionado se excede de lo establecido por la Ley N°13 de 1993 en su artículo 23 al exigirle al Administrador el acompañamiento de documentos probatorios diferentes y distintos en su demanda.

Analicemos pues las normas jurídicas invocadas por el demandante, para sustentar nuestra opinión sobre los puntos centrales de la demanda:

El artículo séptimo del Decreto Alcaldicio N°449 de 6 de mayo de 1996 reza de la siguiente forma:

"Artículo Séptimo: Como lo establece el artículo 66 de la Ley N°13 de 28 de abril de 1993, el procedimiento establecido de forma excepcional para hacer efectivo el cobro de los gastos comunes es el Proceso Ejecutivo. Siendo interpuesta la demanda o proceso por apoderado judicial."

Por otro lado, el artículo 66 de la Ley N°13 de 1993 dice textualmente:

"Artículo 66: El procedimiento, bajo el cual se ventilarán todas las cuestiones relacionadas con esta Ley será sumario, salvo que los interesados acepten someterse a juicios arbitrales o que este procedimiento se establezca en el Reglamento de Copropiedad. Las resoluciones dictadas en tales juicios, serán definitivas y no dejarán expedita la vía ordinaria; se exceptúan los casos previstos en los Artículos 23 y 28 de esta Ley, en los que se seguirá el procedimiento de juicio ejecutivo y administrativo, respectivamente."

De conformidad con este artículo, cuya redacción no es muy feliz, se debe entender lo siguiente:

a) Que todas aquellas cuestiones relacionadas con la Ley N°13 de 1993, que regula el Régimen de Propiedad Horizontal o Propiedad de Unidades Departamentales, serán ventiladas por la vía del procedimiento sumario, con la excepción de lo contemplado en los artículos 23 y 28 de la misma Ley.

b) Que aquellas cuestiones contempladas en el artículo 23 de dicha ley serán resueltas por la vía del procedimiento ejecutivo; y

c) Que aquellas cuestiones indicadas en el artículo 28 de la Ley citada serán dirimidas mediante el procedimiento administrativo.

A su vez, el artículo 67 de la Ley 13 en comento, fija la competencia como marco de solución a los problemas que surjan de la aplicación de esta Ley, salvo las excepciones hechas por la propia ley, al Órgano Judicial y, más exactamente, a los Jueces de Circuito.

No obstante, el artículo 67 crea un procedimiento especial para el cobro de los gastos comunes: establece la competencia en los Corregidores de Barrios hasta por la suma de B/.500.00, facultando a la Alcaldía Municipal a reglamentar lo respectivo.

A nuestro juicio, entonces, es bien claro que el juicio de los gastos comunes es de naturaleza ejecutiva, el cual puede interponerse ante los Corregidores de barrios, siempre y cuando la cuantía no exceda de B/.500.00.

Veamos ahora, si puede interponerse una acción diferente, tal como lo sostiene el demandante:

El artículo 23 de la Ley 13 de 1993, taxativamente señala lo siguiente:

"Artículo 23: Cuando alguno de los propietarios se negara a pagar el valor de las cuotas correspondientes a los gastos comunes y gastos privados según lo dispuesto en la presente Ley; el administrador a quien corresponde esta recaudación, podrá entablar en contra de éste un juicio ejecutivo para lograr el pago, sirviéndole de título ejecutivo la escritura notarial levantada, mediante la cual el administrador podrá exigir judicialmente el cumplimiento de la obligación.

El Notario público deberá insertar en el instrumento jurídico la parte correspondiente del acta en que se acordó el gasto y la declaración del administrador de que el propietario renuente no ha efectuado el pago correspondiente. Se exceptúan los gastos relativos a las reparaciones urgentes en las cosas comunes o privativas que afecten a otro propietario, las cuales podrá ordenar el administrador por sí mismo. En estos casos servirá de título ejecutivo el estado de cuenta que presente el administrador."

La utilización del verbo "poder" en su conjugación futura "¿podrá¿" no debe entenderse en forma aislada, sustraída del contexto de la Ley, pues generaría errores de interpretación. Esta norma lo único que recoge es la realidad imperante en el manejo de los condominios, que por tratarse de sumas pequeñas por cobrar individualmente, existen otros mecanismos diferentes al judicial para hacer efectivo la recuperación de las morosidades, situando el cobro judicial como una posibilidad o un derecho del Administrador que podrá ser ejercido cuando lo creyese conveniente.

Esta norma no instituye una acción diferente a la ejecutiva para el cobro de los gastos comunes morosos, como lo asegura el demandante, pues ello sería contradictorio con lo determinado en el artículo 67 de la misma Ley. Por tanto, consideramos que no existe la ilegalidad señalada por el demandante sobre el particular.

En cuanto al segundo punto señalado por el demandante como ilegal, los requisitos exigidos con la presentación de la demanda ante las Corregidurías, veamos el contenido del artículo octavo del Decreto Alcaldicio impugnado:

"Artículo Octavo: Con la demanda se debe adjuntar:

- a) Certificación del Registro Público en donde se haga constar que el inmueble está incorporado al Régimen de Propiedad Horizontal;
- b) Reglamento de Copropietarios, formalizado como lo señala la Ley N°13 de 28 de abril de 1993.
- c) Certificación del Registro Público que haga constar quien es el Administrador del Edificio.

d) Escritura notarial en donde consta el acta en que se acordó el gasto y la declaración del administrador de que el propietario renuente no ha efectuado el pago correspondiente.

Se exceptúan los gastos relativos a las reparaciones urgentes en las cosas comunes o privadas que afecten a otro propietario, las cuales podrá ordenar el administrador por sí mismo. En estos casos acredita el título ejecutivo el estado de cuenta que presente el administrador."

A su vez, el artículo 23 de la Ley 13 de 1993, citado anteriormente, señala como documentos que deben acompañar la demanda ejecutiva para el cobro de los gastos comunes los siguientes:

a) Escritura mediante la cual el Administrador podrá exigir el cumplimiento de la obligación, la cual deberá contener lo siguiente:

a) El Notario deberá insertar en dicha escritura la parte correspondiente del acta en que se acordó el gasto y la declaración del administrador de que el propietario renuente no ha efectuado el pago pertinente; y

b) En cuanto a los gastos relativos a las reparaciones urgentes, bastará el estado de cuenta que presente el Administrador.

Si bien el demandante señala como ordinales violados el b) y d) del artículo octavo del Decreto Alcaldicio N°449 de 1996, este Despacho considera que sólo le asiste la razón en el ordinal b), ya que el ordinal d) contempla precisamente los requisitos exigidos en el artículo 23 de la Ley 13 de 1993.

Como ya indicamos, el literal d) reproduce exactamente el contenido del artículo 23 de la Ley 13 de 1993, sobre los requisitos que deben acompañar la demanda ejecutiva para el cobro de gastos comunes. Por tanto, carece de fundamento el argumento indicado por el demandante en que la Ley no exige para la presentación de la demanda ejecutiva de gastos comunes la presentación de la escritura notarial.

En cuanto a la confusión que parece tener el demandante en cuanto al concepto de gastos comunes, la Ley que nos ocupa en el artículo 22 define en forma clara dichos gastos al señalar la obligatoriedad de los propietarios de contribuir a los gastos necesarios para "¿la administración, conservación, mantenimiento, reparación y modificación de los bienes comunes, así como el pago de la prima de seguro contra incendios, terremoto, incendio causado por terremoto con extensión de cubierta sobre todo el edificio y daños ocasionados por o al ascensor en proporción al valor de su piso o unidades departamentales sin perjuicio de las estipulaciones de las partes."

No obstante, consideramos que los ordinales a), b) y c) del artículo octavo del Decreto Alcaldicio N°449, violan el artículo 23 de la Ley 13 de 1993, ya que establece requisitos que no contempla dicho artículo, excediéndose la Administración Municipal en la facultad reglamentaria conferida por el artículo 67 de la Ley 13 en comento, procediendo así la declaratoria de ilegalidad de dichos ordinales.

Consideramos también que dichos ordinales riñen con la intención de la Ley 13, al fijarle la competencia a los Corregidores para conocer de las demandas de gastos comunes cuando las mismas no excedan de B/.500.00, cual es el hacerle menos oneroso al demandante la presentación de la demanda, precisamente por la cuantía que es tan baja. Sin embargo, observamos que los contenidos de los literales a), b) y c) del artículo octavo del Decreto Alcaldicio en mención, se refieren a certificaciones, las cuales son onerosas, gasto éste innecesario, a nuestro juicio, al cual hay que sumarle los honorarios que cobrará el abogado que presente la demanda ante la Corregiduría, lo que daría como

resultado que los gastos para la presentación de la demanda serían más cuantiosos que el monto de demanda ejecutiva en sí.

Consideramos pues, que el Decreto Alcaldicio N°449 de 1996, en el artículo octavo, ordinales a), b) y c), ha rebasado los límites de facultad reglamentaria conferida por el artículo 67 de la Ley N°13 de 1993.

Sobre este tema de la potestad reglamentaria, la jurisprudencia ha señalado que la misma posee una serie de límites que se derivan del principio constitucional de la "reserva de la Ley", así como de la propia naturaleza de los reglamentos, particularmente los reglamentos de ejecución de ley, que están subordinados a ella. Dichos actos no pueden alterar en ningún caso, ni el texto ni el espíritu de la ley que reglamentan.

Así pues, la Honorable Sala Tercera de la Corte mediante Fallo de fecha 1° de marzo de 1991, precisó lo que a seguidas se copia:

"Al respecto, cabe señalar que tanto las leyes como los reglamentos, constituyen fuentes escritas del Derecho Administrativo y, dado que esta materia tiene como uno de sus principios básicos el de la legalidad, hay que tomar en cuenta que dicho principio alcanza no sólo a las actuaciones administrativas de los funcionarios públicos como tales, sino también a las disposiciones reglamentarias que la Administración expida en vías a desarrollar o regular una norma legal existente, para lo cual se debe tener presente que dicha reglamentación no podrá exceder el texto ni el espíritu de la Ley que pretende reglamentar."(negritas nuestras)

En cuanto a los artículos décimo primero y décimo segundo del Decreto Alcaldicio N°449 de 1996, referentes al procedimiento que deberá seguirse en dichos procesos, consideramos que no le asiste la razón al demandante al señalar que los mismos violan el artículo 23 de la Ley 13.

Como indicamos al analizar el artículo séptimo del Decreto impugnado, no es cierto que la Ley deja la opción al Administrador de presentar un proceso diferente al ejecutivo, por tanto, el contenido de los artículos décimo primero y décimo segundo del Decreto Alcaldicio N°449, no riñen con el contenido del artículo 23 de la Ley de 1993, todo lo contrario, están cumpliendo con lo preceptuado en el artículo 67 de dicha excerta que faculta a la Administración Municipal para establecer el procedimiento a seguir en las demandas ejecutivas que se presenten ante las Corregidurías por gastos comunes inferiores a B/500.00.

Por las razones expuestas previamente, solicitamos a los Honorables Magistrados se sirvan declarar nulos, por ilegales, solamente los ordinales a), b) y c) del artículo octavo del Decreto Alcaldicio N°449 de fecha 6 de mayo de 1996, por excederse en lo establecido en el artículo 23 de la Ley N°13 de 28 de abril de 1993 y solicitamos que el resto de las pretensiones solicitadas por el demandante sean denegadas.

Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/12/mcs.

Licdo. Manuel A. Bernal H.
Secretario General, a. i.

Materia: Gastos Comunes-Propiedad Horizontal (competencia)
Proceso Ejecutivo ante las Corregidurías (procedimiento)