

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 662

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 25 de marzo de 2022

**Proceso de  
Inconstitucionalidad.**

El Doctor **Juan Carlos Araúz Ramos**, actuando en su propio nombre y en su condición de Presidente y Representante Legal del Colegio Nacional de Abogados, promueve acción de inconstitucionalidad en contra del **artículo 83 de la Ley 284 de 14 de febrero de 2022, sobre el Régimen de Propiedad Horizontal y que subroga la Ley 31 de 2010.**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

Expediente 224492022-I

**Honorable Magistrada Presidente de la Corte Suprema de Justicia.**

**Pleno.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Norma acusada de inconstitucional.**

A través de la acción que ocupa nuestra atención, el Doctor **Juan Carlos Araúz Ramos**, actuando en su propio nombre y en su condición de Presidente y Representante Legal del Colegio Nacional de Abogados, solicita que se declare inconstitucional el **artículo 83 de la Ley 284 de 14 de febrero de 2022, sobre el Régimen de Propiedad Horizontal y que subroga la Ley 31 de 2010**, cuyo texto íntegro, según fue publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 29476-C de 14 de febrero de 2022, es el siguiente:

**“Artículo 83.** Los miembros de la Junta Directiva no serán responsables personal, civil, administrativa o penalmente por las actuaciones que ejecuten en el ejercicio de su cargo y por mandato de la Asamblea de Propietarios, de conformidad

con la presente Ley. De igual manera, los miembros de la Junta Directiva no podrán ser objeto de medidas cautelares civiles de carácter personal ni en sus bienes, por las actuaciones que ejecuten en el ejercicio de su cargo y por mandato de la Asamblea de Propietarios, de conformidad con la presente Ley”.

## **II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.**

En la acción bajo análisis, el demandante aduce la infracción de las siguientes disposiciones constitucionales, cuyos textos son del siguiente tenor:

**“Artículo 4.** La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.”

**“Artículo 19.** No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”

**“Artículo 20.** Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.”

## **III. Concepto de la violación.**

Al adentrarnos en los descargos de infracción esgrimidos por el Doctor **Juan Carlos Araúz Ramos**, con la interposición de la acción en análisis, a su juicio, estima que **el artículo 83 de la Ley 284 de 14 de febrero de 2022, sobre el Régimen de Propiedad Horizontal y que subroga la Ley 31 de 2010, publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 29476-C de 14 de febrero de 2022, transgrede los artículos 4, 19 y 20 de nuestra Carta Fundamental (Cfr. fojas 1 a 9 del expediente judicial).**

Al efecto, el actor indica que, la norma acusada de inconstitucional, **vulnera el artículo 4 de la Carta Política**, dando inicio a sus argumentos señalando lo

siguiente: “...Esta norma constitucional se correlaciona en la demanda con la violación (sic) la Convención Americana de los Derechos Humanos, que fue aprobada y adoptada por la República de Panamá mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977, que forma parte del Bloque de Constitucionalidad en el art. (sic) 8...” (Cfr. fojas 2 y 3 del expediente judicial).

Por otro lado, continúa sus alegaciones manifestando que: “...Adicionalmente también El PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS contiene en el art. 14 una disposición que resulta similar a la del art. 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...”, y además, indica: “...Por su parte, otra disposición que debe ser tomada en consideración en este análisis es el art. 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que no posee un artículo análogo en el PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS...” (Cfr. fojas 3 a 5 del expediente judicial).

Ahora, al referirnos propiamente al concepto de infracción endilgado sobre el **artículo 4 de nuestra Carta Magna, el Doctor Juan Carlos Araúz Ramos**, expresa, entre otros aspectos, lo siguiente:

“

...

**La creación de una inmunidad procesal con una exoneración total de responsabilidad a favor de quien ocupe el cargo de miembro de una junta directiva de una propiedad horizontal en el artículo 83 es establecer un régimen especial que desatiende que todos somos responsables por violaciones a la Ley indistintamente de nuestras actividades profesionales. Todos debemos ser iguales ante la Ley y obtener igual protección.**

*En los casos judiciales lo que se debe propugnar es que todos tengamos acceso a un proceso justo y con las garantías necesarias, pero no a una inmunidad procesal y /o exoneración anticipada de responsabilidad que en nada beneficia al Estado de Derecho.*

*Permitir que un proceso legal no se surta por la condición laboral o personal de un individuo es desconocer que la protección legal del Estado*

*también debe estar enfocada en el derecho que se le permita acceso a la justicia a quien tenga una queja, denuncia o reproche en contra de la Junta Directiva y que este sea sometido a los rigores de la justicia de forma que no se cree una ventaja indebida por medio de la Ley.*

***La creación de una norma que establece una inmunidad de jurisdicción personal a ciudadanos comunes no tiene precedentes en nuestro país, por eso es relevante plantear que la sociedad panameña ha ido resintiendo cada vez más la existencia de los juicios especiales para funcionarios aforados, los cuales muestran como la Ley da un tratamiento diferenciado en relación al ciudadano común, sin embargo, la Ley 138 (sic) ha creado una inmunidad penal, administrativa y civil para exonerar de responsabilidad a la persona del administrador de un P.H. desconociendo así la igualdad de todos ante la Ley...*** (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial)

Respecto al **artículo 19 de nuestra Constitución Política**, sostiene el accionante que también ha sido infringido por omisión, permitiendo una desigualdad al crearse una inmunidad que ampara al miembro de la junta directiva de propiedad horizontal, quien, como ciudadano común, debe estar sometido a los rigores de la justicia, tal como cualquier otro ciudadano que no tenga el cargo de un miembro de dicha junta directiva (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

Adicional, el demandante hace referencia a la Sentencia de 21 de febrero de 2003, en la cual el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en relación al espíritu del artículo 19 constitucional, expresó:

“

...

La palabra ‘fuero’ que además de privilegio significa legislación especial para determinado territorio o para un grupo de personas puede aplicarse en el sentido constitucional a cualquier disposición o grupo de disposiciones que tiendan a conceder una situación ventajosa o de exclusión a favor de una o un número plural de personas que las haga acreedores a un tratamiento especial y discriminatorio frente al resto de los ciudadanos. La prohibición del fuero se relaciona íntimamente con el principio de igualdad ante la ley consagrado en el Artículo 20 del Estatuto Político. Pero eso no

significa tampoco que el Estado no pueda legislar en forma especial si se dan circunstancias especiales. En las normas descritas no se registran esas situaciones especiales...” (Cfr. foja 7 del expediente judicial)

Finalmente, el actor señala que se ha conculcado **el artículo 20 constitucional**, al establecer que el miembro de la junta directiva, no será responsable personalmente, civil, administrativa o penalmente, por las actuaciones en el ejercicio de su cargo, creándose una ventaja indebida que desconoce la igualdad de todos ante la Ley (Cfr. fojas 7 a 8 del expediente judicial).

#### **IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Observa este Despacho, que la acción en estudio interpuesta por el Doctor **Juan Carlos Araúz Ramos**, actuando en su propio nombre y en su condición de Presidente y Representante Legal del Colegio Nacional de Abogados, fue admitida por el Magistrado Sustanciador de la causa, mediante la Resolución fechada once (11) de marzo de dos mil veintidós (2022) (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial).

Sobre este escenario, y antes de emitir nuestro concepto, esta Procuraduría estima pertinente esbozar ciertos aspectos que establece la **Ley 284 de 14 de febrero de 2022**, los cuales, se refieren a la propia naturaleza jurídica del Régimen de Propiedad Horizontal y a las funciones y deberes de **las Juntas Directivas, las que primordialmente, serán responsables de hacer cumplir las decisiones y órdenes que emita la Asamblea de Propietarios, como el máximo Órgano de Gobierno de dicho Régimen.**

Respecto a lo anterior, debemos observar primeramente lo que establecen los artículos 1 y 2 de la Ley en mención. Veamos:

**“Artículo 1.** Se crea el Régimen de Propiedad Horizontal **como un tipo especial de propiedad**, con independencia funcional, en

donde coexisten bienes privados con bienes comunes, con salida apropiada a la vía pública.

**Artículo 2.** El Régimen de Propiedad Horizontal tiene como principios rectores asegurar el mantenimiento, salubridad, seguridad y conservación de los bienes privados y bienes comunes que coexisten dentro de la propiedad horizontal, promoviendo el bienestar de todos sus propietarios.

Los principios rectores son entre otros:

1. *Convivencia pacífica y solidaridad social.* La propiedad horizontal deberá promover en sus reglamentos el establecimiento de relaciones pacíficas entre los propietarios y/o residentes, basándose en la cooperación y solidaridad social.

2. *Derecho al debido proceso.* Las actuaciones de la Asamblea de Propietarios, la Junta Directiva y el administrador, referente a la imposición de sanciones por incumplimiento de obligaciones, deberán atender a los principios del debido proceso, el derecho a la defensa, contradicción e impugnación.

3. *Derecho a petición.* Derecho de solicitar, de forma respetuosa y por escrito, a la Junta Directiva y/o administrador, cualquier información o documento, como actas de Asamblea de Propietarios, actas de Junta Directiva, informes, estados de cuenta, proyectos de trabajos (sic) dentro de la propiedad horizontal, cotizaciones, contrataciones, entre otros, siempre que estos versen sobre el ejercicio de sus derechos sobre la propiedad horizontal.

4. *Principio de confidencialidad.* A todo propietario debidamente inscrito de una unidad inmobiliaria, o a quien le haya cedido el uso o usufructo de su unidad inmobiliaria, le asiste el derecho a que los temas personales que deban ser tratados por el administrador o la Junta Directiva, que no afecten el funcionamiento de la propiedad horizontal o de otros propietarios, sean tratados con la debida confidencialidad y reserva.

5. *Respeto a las decisiones.* Las decisiones adoptadas en Asamblea de Propietarios, con la debida convocatoria, quorum y votación correspondiente, según dispone esta Ley, serán vinculantes y de obligatorio cumplimiento por los propietarios presentes y ausentes a la reunión.

6. *Respeto de la dignidad humana.* El respeto de la dignidad humana debe regir las actuaciones entre los propietarios, de los miembros de la Junta Directiva y del administrador, así como para el ejercicio de los derechos y obligaciones derivadas de la ley, su reglamentación y los reglamentos de copropiedad.

7. *Sostenibilidad y función social.* Todo reglamento que rige a la propiedad horizontal deberá respetar la función social y ecológica de esta y, por ende, deberá ajustarse a la, dispuesto en la normativa urbana vigente.

Su funcionalidad debe respetar los espacios públicos, tender a un ambiente sano y sin contaminación, estableciendo áreas verdes.” (El resaltado es nuestro) (Cfr. Ley 284 de 14 de febrero de 2022, sobre el Régimen de Propiedad Horizontal y que subroga la Ley 31 de 2010, publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 29476-C de 14 de febrero de 2022).

Expuesto lo anotado, podemos apreciar claramente, que, en cuanto a los elementos esenciales de existencia y naturaleza jurídica del Régimen de Propiedad Horizontal, **éste se constituye en un tipo especial de propiedad que mantiene sus propios principios rectores, los cuales buscan promover el bienestar de todos los propietarios.**

Es así, que, al observar el contexto jurídico sobre el cual se instituye el Régimen de Propiedad Horizontal, es preciso determinar lo que la ley, de manera medular, establece respecto a la Asamblea de Propietarios y las Juntas Directivas; las cuales, se encontrarán sometidas a las instrucciones que les imparta la primera, como órgano de gobernanza supremo y tomador de decisiones.

Sobre el particular, los artículos 58, 59, 73, y 80 de la **Ley 284 de 14 de febrero de 2022**, señalan lo siguiente:

**“Artículo 58. La Asamblea de Propietarios es el máximo organismo dentro del Régimen de Propiedad Horizontal y estará formada por la totalidad de los propietarios que conforman la propiedad horizontal. La Asamblea de Propietarios obtendrá su personería jurídica al inscribirse el Reglamento de**

copropiedad en el Registro público y actuará bajo el nombre de Asamblea de Propietarios de la Propiedad Horizontal seguido del nombre del inmueble, también podrá utilizar como nombre abreviado las siglas P.H., seguidas del nombre del inmueble. Su finalidad es velar por el mantenimiento, conservación, salubridad, seguridad y la buena administración de los bienes comunes de la propiedad horizontal, sin ánimo de lucro.

**Artículo 59. El representante legal de la Asamblea de Propietarios será el presidente y, como tal, representará a la Asamblea en toda clase de procesos y actos relativos al inmueble o a su administración y no será responsable de los actos ejecutados, siempre que sean ejercidos en cumplimiento de la ley o de acuerdo con el mandato de la Asamblea...**

**Artículo 73. Para los efectos de la Asamblea de Propietarios y de administración del bien sujeto al Régimen de Propiedad Horizontal, se elegirá una Junta Directiva que constará, como mínimo, de tres miembros distintos, los cuales ocuparán los cargos de presidente, secretario y tesorero, o la Asamblea podrá decidir un número mayor impar de miembros, según y conforme a la cantidad de unidades inmobiliarias, en otros cargos, como vicepresidente, vocal y otros que las necesidades requieran. Estos miembros tendrán las facultades que les confieren esta Ley, su reglamentación, el Reglamento de Copropiedad y la propia Asamblea de propietarios...**

**Artículo 80. La Junta Directiva será responsable de cumplir y hacer cumplir las decisiones de la Asamblea de Propietarios en lo referente a la administración, mantenimiento, operación, seguridad y conservación de los bienes comunes y tendrá, además, las siguientes funciones y facultades:**

**1. Representar a la Asamblea de Propietarios...**" (El resaltado es nuestro) (Cfr. Ley 284 de 14 de febrero de 2022, sobre el Régimen de Propiedad Horizontal y que subroga la Ley 31 de 2010, publicada en la Gaceta Oficial Digital No. 29476-C de 14 de febrero de 2022).



La normativa citada, nos establece la característica principal con que cuenta la Asamblea de Propietarios, constituyéndose en el máximo organismo dentro del Régimen de Propiedad Horizontal; siendo representada por un Presidente que será su representante legal para toda clase de procesos y actos relativos al bien inmueble o a su administración.

Lo anterior, nos lleva a prestar singular atención respecto a lo que indican los artículos 73 y 80 antes citados, señalando que, **para los efectos de la Asamblea de Propietarios y de administración del bien sujeto al Régimen de Propiedad Horizontal, se elegirá una Junta Directiva que será responsable de cumplir y hacer cumplir las decisiones de la Asamblea, así como representarla.**

Una vez hechas las anteriores consideraciones, le corresponde a esta Procuraduría emitir su concepto, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Carta Magna, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, dentro del proceso constitucional relativo a la guarda e integridad del Texto Fundamental, y que a continuación exponemos.

Según reiterada jurisprudencia de esa Alta Corporación de Justicia, el proceso de inconstitucionalidad tiene como finalidad determinar, entre otras cosas, si las normas legales acusadas son contrarias o no al sentido y al alcance de las disposiciones constitucionales que se estiman infringidas, razón por la cual los actores, además de enunciar cuáles son estas últimas, **deben sustentar de manera clara, suficiente y razonada el concepto de su vulneración; ejercicio que debe consistir en un análisis en el que, partiendo de hechos concretos, se confronta la norma acusada con el precepto constitucional que se dice transgredido.**

El Doctor Edgardo Molino Mola en su obra **La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado**, al referirse al cumplimiento

de este requisito indicó que, cito: “...Este aspecto del concepto de la infracción es de lo más importante y en este sentido **el abogado debe esforzarse en explicar jurídicamente cómo es que se produce el choque entre la ley o el acto de autoridad demandado con la norma constitucional que se estima violada.**” (MOLINO MOLA, Edgardo. La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado. Editorial Universal Books. Panamá, 2011. Página 360) (Lo destacado es de esta Procuraduría).

En ese sentido, al referirnos ahora a los vicios de inconstitucionalidad que el actor considera, contiene **el artículo 83 de la Ley 284 de 14 de febrero de 2022, sobre el Régimen de Propiedad Horizontal y que subroga la Ley 31 de 2010**, observamos que respecto al artículo 4 de nuestra Carta Magna, el demandante advierte la configuración de una inmunidad procesal (Cfr. fojas 2 a 6 del expediente judicial).

Al respecto, resulta oportuno mencionar que el concepto de inmunidad procesal, regularmente ha sido entendido y contextualizado en torno a los servidores públicos en el ejercicio de su cargo, y no a personas particulares que ejerzan funciones en entes privados. A manera de ejemplo, la Constitución Política, en sus artículos 154 y 230, otorga a los miembros de la Asamblea Nacional y a los Representantes de Corregimiento, inmunidad, **solo en el desempeño de sus obligaciones públicas.**

Sobre el particular, veamos lo que establecen las disposiciones constitucionales mencionadas:

**“Artículo 154.** Los miembros de la Asamblea Nacional **no son legalmente responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su cargo.**” (El resaltado es nuestro).

**“Artículo 230.** Los Representantes de Corregimiento **no son legalmente responsables por las opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo, como miembros del Concejo Provincial.**” (El resaltado es nuestro).

Por otra parte, resulta igualmente necesario destacar que aun las denominadas inmunidades procesales, no deben ser consideradas como un privilegio permanente e inseparable de quienes las ostenten en determinado momento, en virtud del cargo público que ejerzan. En ese sentido, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de 28 de mayo de 2014, se pronunció al respecto, de acuerdo a los siguientes términos:

“  
...  
**Se ha concebido, que la inmunidad procesal no constituye un derecho ni un privilegio inseparable de cierto servidor público sino meramente una prerrogativa inherente a determinado cargo o función pública**, por lo que en caso de que se renuncie al cargo, se encuentre el sujeto bajo licencia o, en general, siempre que se suspenda o concluya el ejercicio de la función pública protegida, entonces, se suspende o expira el disfrute por ese sujeto de dicha inmunidad.” (El resaltado es nuestro).

Explicado lo anterior, nos corresponde ahora profundizar en el análisis de los artículos 19 y 20 de nuestra Carta Fundamental, los cuales el demandante, estima que, con la norma acusada de inconstitucional, éstos han sido violentados, reiterando sus planteamientos sobre la tesis que con la norma demandada, se permite una desigualdad **al crearse una inmunidad** que ampara al miembro de la junta directiva de propiedad horizontal, haciendo referencia a los fueros y privilegios que establece el artículo 19 constitucional, y señalando que se está creando una ventaja indebida que desconoce la igualdad de todos ante la Ley (Cfr. fojas 6 a 8 del expediente judicial).

En cuanto a la alegada infracción de los artículos 19 y 20 de nuestra Constitución Política, debemos tomar en consideración que estas normas, disponen prohibir de forma taxativa la conformación de fueros y privilegios por razones de raza, nacimiento, discapacidad, condición social, sexo, religión o ideas políticas, y además, se establece que los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad,

seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general, así como tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en los tratados internacionales.

Al realizar un prolijo examen del alcance y sentido de dichas garantías fundamentales, corresponde tener en cuenta que lo expresamente prohibido por el artículo 19 constitucional, es la conformación de fueros y privilegios entre personas que se encuentren en igualdad de condiciones, es decir, un trato desequilibrado entre pares; por lo que mal pudiera la Ley, regular en forma diversa, situaciones semejantes e iguales, ya que estarían estableciendo injustificadas condiciones de ventajas o desventajas para los sujetos ubicados en la misma condición; y por su parte, el texto del artículo 20, dispone que los panameños y extranjeros, en principio, serán iguales ante la ley, no obstante, ésta podrá subordinar a condiciones especiales por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional a los extranjeros en general.

En base a lo anterior, es claro colegir que el **artículo 83 de la Ley 284 de 14 de febrero de 2022**, acusado de inconstitucional, al establecer que los miembros de las Juntas Directivas no serán responsables personal, civil, administrativa o penalmente por las actuaciones que ejecuten en el ejercicio de su cargo, por mandato de la Asamblea de Propietarios, y de conformidad con la Ley, no debe considerarse como un fuero o privilegio que la norma les haya otorgado, ya que ésta no alcanza a los miembros como ciudadanos comunes, sino que ha sido diseñada con la finalidad que aquellos en el ejercicio de su cargo, no se vean persuadidos o intimidados al ejecutar decisiones dentro de sus funciones, vinculadas directamente al mantenimiento, operación, seguridad y conservación de los bienes bajo su administración.

---

En relación a lo antes planteado, resulta sumamente relevante, hacer referencia a la Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia fechada 14 de noviembre de 2013, la cual realiza un análisis sobre el alcance de los artículos constitucionales 19 y 20, haciendo una diferenciación entre aquellos fueros y privilegios concedidos a título personal y a categorías profesionales o de grupos.

Veamos:

“

...

**Al respecto, la Corte ha reiterado en varios fallos que el artículo 19 de la Constitución sólo prohíbe los fueros y privilegios, cuando son concedidos a título personal y no a categorías profesionales o de grupos.** Así, en fallo de 20 de mayo de 1999, la Corte Suprema de Justicia, indicó lo siguiente:

‘De allí a que, en el análisis del artículo 19 conviene, además relacionarlo con el artículo 20, ambos de la Constitución Política, porque ambos son aspectos de una misma situación, su anverso y reverso.

El primero de ellos se refiere a la interdicción de manifestaciones discriminatorias por razón, entre otras, de nacimiento. El principio constitucional ha sido objeto de copiosa jurisprudencia, como se indicará, y se desdobra en dos manifestaciones: la existencia del principio de igualdad (artículo 20) y la prohibición de discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas (artículo 19), ambos de la Constitución Política.

Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. **No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva.**

Desde su otra perspectiva, que es el que denuncia el demandante, la interdicción de los tratos discriminatorios en las manifestaciones del Poder Público, ha señalado el Pleno, también en innumerables ocasiones, lo que antes se ha destacado, es decir, el tratamiento no discriminatorio implica un tratamiento igualitario ante las personas, naturales o jurídicas, que se encuentren en una misma situación, objetivamente considerado, y, por ello, cae fuera de su marco desigualdades naturales o que responden a situaciones

diferenciadas; pero, en adición, que el trato discriminatorio ha de estar referido a situaciones individuales o individualizadas.

Así lo ha hecho, por ejemplo, en las sentencias de 11 de enero de 1991, de 24 de julio de 1994 y de 26 de febrero de 1998, y 29 de diciembre de 1998. En este último fallo, bajo la ponencia del Magistrado FABIÁN ECHEVERS, sostuvo el Pleno:

‘En primer lugar, es necesario precisar el alcance real del principio contenido en el artículo 19 de la Carta Fundamental, materia que ha sido motivo de varios pronunciamientos por esta Corporación de Justicia. El Pleno se ha pronunciado en el sentido de que el artículo 19 prohíbe es la creación de privilegios entre personas naturales jurídicas o grupo de personas, que se encuentren dentro de iguales condiciones o circunstancias’.

Así tenemos que en fallo de 11 de enero de 1991, el Pleno externó:

**‘El transcrito artículo sólo prohíbe los fueros o privilegios cuando son personales, es decir, concedidos a título personal. De ahí que si la ley confiere ciertos fueros o privilegios a determinada categoría de ciudadanos, o de servidores públicos o de trabajadores, dichos fueros o privilegios no son inconstitucionales porque no han sido otorgados en atención a las personas en sí, sino a la condición o status que tiene’.**  
(R.J. enero de 1991, p.16).

Sólo se considerará, entonces, que existe un privilegio cuando la distinción recae sobre una persona, o ente particular, colocándola en una posición de ventaja frente a otras u otros que presentan las mismas condiciones. (Sentencia de 29 de diciembre de 1998).” (El resaltado y subrayado es nuestro).

Vemos entonces que la prohibición de los fueros y privilegios, los cuales hace alusión el artículo 19 de nuestro Texto Fundamental, se relaciona intrínsecamente con el principio de igualdad ante la Ley, consagrado en el Artículo 20 del Estatuto Político, no obstante, esta situación no implica que el Estado tampoco pueda legislar de manera especial, siempre y cuando se configuren circunstancias muy particulares.

A manera ilustrativa, podemos mencionar diversos ejemplos que ofrece nuestra legislación, de entre los cuales tenemos las normativas especiales que

rigen para los menores de edad y los privilegios del Presidente de la República, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y diputados de la Asamblea Nacional, en los que dadas ciertas calidades en las personas, el Estado, les instituye un régimen distinto del que rige para el resto de los ciudadanos.

Por otra parte, no debemos perder de vista que por razón de la naturaleza jurídica del Régimen de Propiedad Horizontal, siendo éste un tipo especial de propiedad, su propia normativa requiere que a los miembros de sus órganos directivos, se les brinde la seguridad jurídica tendiente a que, solamente en el ejercicio del cargo, no puedan ser sometidos a procesos legales y/o administrativos, o bien, que su pecunio se vea comprometido; ya que éstos, no desempeñan sus funciones a título personal, sino por mandato de la Asamblea de Propietarios, circunstancia que no solo atañe a ese Régimen en particular, sino que se observa en ámbitos generales en los cuales aquellos profesionales llamados a ejercer y ejecutar decisiones en virtud de su cargo y de acuerdo a la ley, se ven intimidados a modo personal.

Sobre la propia naturaleza jurídica del Régimen de Propiedad Horizontal, emerge con relevante importancia lo dispuesto en el artículo 47 de nuestra Constitución Política, el cual dispone que: ***“Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales”***.

Al confrontar el contenido del artículo 47 fundamental, con la Ley 284 de 14 de febrero de 2022, sobre el Régimen de Propiedad Horizontal y que subroga la Ley 31 de 2010, vemos que la expresión, *“con arreglo a la ley”*, constituye claramente **una cláusula de reserva legal**, la cual resulta ser el conjunto de materias que, de manera exclusiva, la Carta Magna entrega o transfiere al ámbito de las potestades del Órgano Legislativo, para que éste, a su vez, las desarrolle a través de las leyes y reglamentos formales que correspondan, siendo así que

todas las regulaciones establecidas en la referida excerpta legal, incluido su artículo 83, se encuentran amparadas por la reserva legal señalada en el artículo 47 de la Constitución Política.

El concepto de la cláusula de reserva legal, ya ha sido desarrollado por la doctrina constitucional panameña, la cual ha sido recogida por el Pleno de esa máxima Corporación de Justicia en la Sentencia de 13 de octubre de 1997, en los siguientes términos:

"

...

En otras palabras, se trata de normas sujetas a la llamada 'cláusula de reserva legal' lo cual, a decir del doctor QUINTERO, **significa 'que la materia de que tales artículos tratan sólo puede ser regulada por medio de ley'** (QUINTERO, César. Derecho Constitucional. Tomo I. Imprenta Antonio Lehman. San José. 1967. Pág. 618)." (Lo resaltado es del Despacho).

Aunado a lo anterior, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al referirse a esta reserva legal, mediante la Sentencia del 25 de enero de 1994, realiza un análisis sobre el tema, de la manera siguiente:

"

...

La Constitución Política del Estado contiene, según las diversas clasificaciones de sus normas, preceptos con cláusula de reserva legal y preceptos de aplicación inmediata. Por regla general, las normas constitucionales que consagran tal reserva se limitan a establecer principios o reglas generales que requieren de un perfeccionamiento o desarrollo que permita su concreción a los fines de su aplicación eficaz. **Y es que la Constitución, conforme al principio de fundamentalidad, se ocupa de normar lo principal o esencial atinente a la estructura y funcionamiento del Estado y de sus instituciones, así como de su relación con los asociados. Los procedimientos o mecanismos prolijos requeridos para el cumplimiento de tal fin no son, entonces, materia constitucional sino categorías que precisan de un desarrollo legal.**

En cambio, las normas fundamentales de aplicación inmediata consagran derechos subjetivos constitucionales con vigencia no condicionada, de donde resulta que no necesitan de ley formal complementaria.



Conforme al principio de supremacía de la Constitución, es imperativo destacar que la facultad de desarrollar o regular el Estatuto Fundamental que tiene la ley, por delegación que hace la propia Constitución en base al mandato contenido en la cláusula de reserva, no es incondicional o ilimitada. Así, la potestad que encuentra origen en la reserva legal no puede ser ejercida más allá de los límites impuestos por el espíritu y el tenor literal del texto constitucional. Dicho con la previsión normativa superior o estatuto que pretende hacer efectivo. Se trata de una regla axiomática, cuyo desconocimiento implicaría otro de no menor importancia, como lo es el del ya citado principio de supremacía de la Constitución.” (El resaltado es nuestro).

Aunado a lo antes planteado, resulta significativo hacer especial mención a las disposiciones que establece la **Ley 284 de 14 de febrero de 2022**, relacionadas a la resolución de los conflictos y controversias conexas al Régimen de Propiedad Horizontal, así como a las medidas que, contra los miembros de las Juntas Directivas, pudieran ser tomadas por el incumplimiento de las funciones y deberes que les establece la Ley.

En ese sentido, en primer lugar, el artículo 109 de la Ley antes referida, expresa lo siguiente:

**“Artículo 109.** Todas las controversias relativas al Régimen de Propiedad Horizontal, salvo las excepciones establecidas en esta Ley, serán de competencia de la jurisdicción ordinaria, según las reglas de competencia que establece el Código Judicial...”

Por su lado, el artículo 119, indica lo que a continuación se transcribe:

**“Artículo 119.** Si los miembros de la Junta Directiva o el administrador incumplen las obligaciones previstas en la presente Ley y su reglamentación o si incurren en un manejo irregular de las cuotas de los propietarios o de los fondos de la propiedad horizontal quedarán inhabilitados para el cargo de forma temporal o definitiva. Esta inhabilitación se hará conforme a las decisiones de la Dirección de Propiedad Horizontal o de las autoridades jurisdiccionales o arbitrales correspondientes.

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial reglamentará el procedimiento administrativo para la aplicación del presente artículo”.

Al observar la normativa antes citada, **podemos colegir que aun cuando los miembros de las Juntas Directivas, no sean responsables personal, civil, administrativa o penalmente, esta prerrogativa debe ser entendida bajo las condiciones establecidas y que atañen a las actuaciones que ejecuten en el ejercicio de su cargo, por mandato de la Asamblea de Propietarios, y de conformidad con la Ley.** Aunado a lo anterior, los miembros de la Junta Directiva estarán sujetos a las acciones que en su contra, ejerzan la Dirección de Propiedad Horizontal o las autoridades jurisdiccionales o arbitrales que correspondan, por el incumplimiento de sus funciones y deberes en base a lo que establece la normativa rectora del Régimen de Propiedad Horizontal.

Todo lo expuesto hasta aquí nos conduce a reseñar nuevamente al artículo 47 de la Constitución Política, el cual no solo señala una reserva legal establecida en nuestra Carta Magna, respecto a garantizar la propiedad privada **adquirida con arreglo a la Ley** por personas jurídicas o naturales, **sino además a destacar lo que, en base al propio contenido de dicha disposición, involucra lo que significa para su valoración, el principio de la interpretación constitucional.**

Dentro de este contexto, el tipo abierto de algunas normas constitucionales, no deben ser interpretados de manera abandonada al resto de los demás artículos que integran el Texto Fundamental, en el cual de igual forma, tenemos preceptos constitucionales “cerrados” que no dan margen a distintas interpretaciones, tomando a manera de ejemplo lo que establecen los artículos 177 y 203 de la Carta Magna, que expresan respectivamente, el periodo de cinco años para el cargo de Presidente de la República y de diez años para los Magistrados de la

Corte Suprema de Justicia, siendo así que mal podría interpretarse de manera distinta, lo que textual y claramente, puntualizan dichas normas.

Al referirse al **principio de interpretación constitucional**, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 24 de septiembre de 1993, manifestó:

“...Es importante no perder de vista **el principio de interpretación constitucional** que la doctrina designa como el principio de la unidad de la constitución. De conformidad con este principio una norma de la Constitución ‘no debe interpretarse en forma aislada sino que debe verse su sentido considerándola dentro del conjunto constitucional’ (Arturo Hoyos, La interpretación constitucional, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, en prensa).

Este **principio de interpretación constitucional** es aplicable en el presente caso en relación con el artículo 287 de la Constitución. Esta norma no debe entenderse en forma aislada cuando dispone que no habrá bienes ‘que no sean de libre enajenación’ sino que debe entenderse de manera armónica con el resto del ordenamiento constitucional...”(El resaltado es del Despacho).

En esa misma línea de pensamiento el pleno de la más Alta Corporación de Justicia, indicó mediante Sentencia del 16 de marzo de 2011, lo siguiente:

“...Al referirse al artículo 17 de la Constitución Política, el demandante en la vía constitucional sostuvo que si bien la Corte en diversos fallos ha señalado que el artículo 17 no puede aducirse como infringido de forma directa, ya sea por comisión u omisión, al ser de carácter programático; a raíz de las reformas constitucionales del año 2004, dicho criterio ha venido variando en la medida en que se le ha adicionado un párrafo en el que además de reforzar el contenido del mismo, se incorpora el principio de interpretación constitucional con el cual los derechos que se regulan en el compendio de normas superiores son un mínimo, por lo que pueden y deben ser ampliados tanto por el legislador como por su intérprete...”

A la luz de todo lo planteado, podemos concluir que, en cuanto al alcance jurídico del artículo 83 de la Ley 284 de 14 de febrero de 2022, respecto a las normas constitucionales confrontadas, a juicio de esta Procuraduría dicho artículo


no es inconstitucional, sin embargo, no lo será siempre y cuando a los miembros de las Juntas Directivas no se les haga responsables personal, civil, administrativa o penalmente, ni puedan ser objeto de medidas cautelares civiles de carácter personal ni en sus bienes, solo por las actuaciones que ejecuten en el ejercicio de su cargo, por mandato de la Asamblea de Propietarios, y de conformidad con la Ley, toda vez que de reñir sus actuaciones y encontrarse desviadas de las ordenes impartidas por dicha Asamblea, en este caso no solamente la norma sería inconstitucional, sino que igualmente estarían sujetos a las acciones que en su contra, podrán aplicarles la Dirección de Propiedad Horizontal o las autoridades jurisdiccionales o arbitrales que correspondan.

#### V. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.

Por las razones antes expuestas, solicitamos a los miembros de la Alta Corporación de Justicia, se sirvan declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 83 de la Ley 284 de 14 de febrero de 2022, sobre el Régimen de Propiedad Horizontal y que subroga la Ley 31 de 2010, siempre que su interpretación y aplicación, se ciña a las actuaciones que ejecutan los miembros de la Junta Directiva en el ejercicio de su cargo, por mandato de la Asamblea de Propietarios, y de conformidad con la ley. Dicho lo anterior, estimamos que la norma acusada no infringe los artículos 4, 19 y 20, ni ningún otro de la Constitución Política de la República de Panamá.

De la Honorable Magistrada Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General