

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 667

Panamá, 28 de marzo de 2022

Proceso de Inconstitucionalidad.

Concepto de la Procuraduría de
la Administración.

Exp-217172022-I.

El Licenciado Juan Carlos Araúz Ramos, actuando en su propio nombre y en su condición de Presidente y Representante Legal del Colegio Nacional de Abogados, interpone Acción de Inconstitucionalidad en contra del **artículo 30, numeral 1 del artículo 56, artículo 96 y el artículo 109**, todos contenidos en la **Ley No. 284 de 14 de febrero de 2022**, sobre el Régimen de Propiedad Horizontal.

Honorable Magistrada Presidenta 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 dentro del proceso constitucional relativo a la guarda e integridad de la Constitución, a través de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Normas demandadas.

Al analizar la acción interpuesta, observamos que el activador constitucional demanda el texto de cuatro (4) disposiciones contenidas en la Ley No. 284 de 14 de febrero de 2022, sobre el Régimen de Propiedad Horizontal, las cuales citaremos de la siguiente manera:

- Primera norma acusada (Cfr. foja 3 del expediente judicial):

“Artículo 30. Cada propietario utilizará su unidad inmobiliaria de acuerdo con su destino previsto en las leyes y en el Reglamento de Copropiedad. El propietario de una unidad inmobiliaria destinada al uso residencial podrá ejercer en esta el oficio o profesión de la cual deriva sus ingresos, siempre que resida en dicha unidad y sea quien a título personal ejerza el oficio o profesión y no ocasione gastos adicionales a la propiedad horizontal, perturbe la seguridad, la paz o la tranquilidad de los vecinos o viole la ley, su reglamentación o el Reglamento de Copropiedad o Reglamento de Uso.

En los casos en que el propietario de la unidad inmobiliaria quiera acogerse a este beneficio, deberá comunicarlo por escrito a la Junta Directiva para que se autorice al respecto. En caso de no tener una respuesta en el término dispuesto en el artículo 2, se entenderá como concedido el beneficio. En caso de que se viole la ley, su reglamentación o el Reglamento de Copropiedad o Reglamento de Uso o existan quejas fundadas de los otros propietarios o se utilice la unidad inmobiliaria para actos contrarios a la moral y las buenas costumbres, se revocará de inmediato la autorización dada.”

- Segunda norma acusada (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial):

“**Artículo 56.** Los propietarios serán responsables en lo referente a la participación, conservación y mantenimiento de la Propiedad Horizontal, teniendo como mínimo, las siguientes obligaciones:

1. Asistir de manera obligatoria a las reuniones de la Asamblea de Propietarios. De no hacerlo, se impondrá una multa de un mínimo del 20% de la cuota de gastos comunes. La Asamblea de Propietarios podrá aumentar este porcentaje.”

- Tercera norma acusada (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial):

“**Artículo 96.** El Administrador tendrá la responsabilidad de conocer el alcance de sus funciones y obligaciones y no podrá extralimitarse o usurpar funciones o facultades que correspondan a la Junta Directiva, Asamblea de Propietarios o autoridades competentes.

El administrador no será responsable personal, civil, administrativa o penalmente por las actuaciones que ejecute en el ejercicio de su cargo y por mandato de la Asamblea de Propietarios o de la Junta Directiva, de conformidad con la presente Ley. De igual manera, no podrá ser objeto de medidas cautelares civiles de carácter personal ni en sus bienes, por las actuaciones que ejecute en el ejercicio de su cargo y por mandato de la Asamblea de Propietarios o de la Junta Directiva, de conformidad con la presente Ley.”

- Cuarta norma acusada (Cfr. foja 5 del expediente judicial):

“**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. Para los efectos de la tramitación del cobro de las cuotas de gastos comunes, los jueces de paz tendrán competencia hasta la cuantía que establece la ley. En tal caso, estas autoridades administrativas de policía deben aplicar el procedimiento correspondiente a los procesos ejecutivos de menor cuantía, y quedan facultadas para decretar secuestros en contra del moroso a petición de

parte, sin necesidad de caución y hasta la cuantía fijada. Los propietarios interesados podrán optar a someterse a procesos arbitrales. Los jueces de paz tendrán competencia para conocer y resolver situaciones o controversias que se presenten dentro de la propiedad horizontal entre los propietarios y/o estos con el administrador.”

II. Normas constitucionales invocadas y el concepto de violación.

El accionante indica, que las normas demandadas infringen **los artículos 38, 56 (numeral 1), 40, 47, 48, 4, 32, 19 y 20 de la Constitución Política**; los cuales han sido ordenados numéricamente por este Despacho, de la siguiente manera:

- Primera disposición invocada:

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

El activador constitucional argumenta que esta disposición ha sido vulnerada por el contenido del artículo 96 de la excerta legal en estudio, pues a su forma de ver, el eximente de responsabilidad penal, civil y administrativa, para la administración de residencias bajo el régimen de propiedad horizontal, implica una inmunidad procesal que desconoce el derecho de igualdad ante la ley y reconocido en los instrumentos internacionales, tales como: la **Convención Americana de los Derechos Humanos**, específicamente en sus artículos 8, sobre garantías judiciales, 24, sobre el derecho a la igualdad ante la ley, y 25, sobre protección judicial; así como el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, según su artículo 14, que trata sobre la igualdad de las personas ante los tribunales y cortes de justicia de conformidad con las normas del debido proceso (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial)

- Segunda disposición invocada:

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

A criterio del accionante, el contenido de esta norma se ha visto vulnerado por el texto del artículo 30 de la ley en referencia, indicando que limita el derecho del ejercicio de la libre profesión u oficio desde la residencia a las personas naturales, excluyendo con ello a las personas jurídicas, y en ese mismo orden, señala que se extiende la exclusión a los moradores en calidad de inquilinos,

debido a que la excerta legal demandada solo permite que los propietarios ejerzan este derecho. Por otra parte, considera que la autorización de la administración contemplada en el artículo 30, guarda relación con el concepto de violación desarrollado para el artículo 109, respecto al fuero atribuido a los administradores de la propiedad horizontal (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial)

- Tercera disposición invocada:

“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.”

En la opinión del actor, el artículo 30 de la ley especial sobre régimen de propiedad horizontal, vulnera en contenido de la disposición constitucional invocada por crear un tratamiento desigual entre propietarios e inquilinos para el ejercicio de una profesión u oficio, y entre las personas naturales y jurídicas que adquieran una propiedad, así como el 109, por eximir de responsabilidad a la administración (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

- Cuarta disposición invocada:

“Artículo 32. Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.”

Estima el activador constitucional que el contenido del artículo 109 de la ley acusada, vulnera el texto del artículo 32 de la Constitucional, pues, en primer lugar, desnaturaliza la esencia de la justicia comunitaria de paz al atribuirle competencia en procesos que son propios de los tribunales ordinarios, limitando así la garantía del debido proceso para el propietario y además sobrecargando a una jurisdicción administrativa con procesos judiciales. En ese orden de ideas, advierte que el fin de los jueces de paz consiste en la mediación y resolución de conflictos, y en atención a ello, no es la autoridad competente para ordenar secuestros, por ser una media propia de los procesos ejecutivos (Cfr. fojas 14-16 del expediente judicial).

- Quinta disposición invocada:

“Artículo 38. Los habitantes de la República tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas para fines lícitos. Las manifestaciones o reuniones al aire libre no están sujetas a permiso y sólo se requiere para efectuarlas aviso previo a la autoridad administrativa local, con anticipación de veinticuatro horas.

La autoridad puede tomar medidas de policía para prevenir o reprimir abusos en el ejercicio de este derecho, cuando la forma en que se ejerza cause o pueda causar perturbación del tránsito, alteración del orden público o violación de los derechos de terceros.”

A juicio del demandante, el derecho de reunión es una libertad que le permite al ciudadano decidir, si acude o no, a una determinada reunión, por lo que considera que la obligación establecida en el artículo 56, específicamente en su numeral 1, es contraria a derecho en el sentido de exigir la participación de en las reuniones de la Asamblea General de Propietarios, concluyendo que existen otros mecanismos para la toma de decisiones. De ahí que enfatice en la facultad de los miembros de la asamblea para determinar la forma en que se aprueben las decisiones de la propiedad horizontal, sin necesidad que la ley especial restrinja el ejercicio de esta prerrogativa (Cfr. fojas 5-7 del expediente judicial).

- Sexta disposición invocada:

“Artículo 40. Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad social, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes.”

Con base en la argumentación jurídica del activador, el artículo 30 viola directamente la disposición constitucional invocada por desconocer que existen dos tipos de propietarios, tanto personas naturales como también jurídicas, y que a ambas se le debe garantizar el derecho a ejercer una profesión u oficio. En ese sentido, el actor señala que dicha restricción legal no se inspira en los pautas de la norma suprema, por el contrario, califica el derecho como un beneficio sujeto a la autorización de quien ejerza la administración de la propiedad horizontal, siendo tal situación una abierta perturbación al libre ejercicio de la profesión, la cual podría enmarcarse en arbitraria y

caprichosa, pues en la norma se determina que la aprobación se condiciona a un término de respuesta, privando durante el transcurso del mismo, a que el profesional no pueda ejercer su profesión u oficio, creando con ello una reglamentación al margen de la libertad profesional debidamente consagrada en la Constitución (Cfr. fojas 7-9 del expediente judicial).

- Séptima disposición invocada:

“Artículo 47. Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.”

Según el criterio del accionante, esta norma se infringe debido a la restricción en el ejercicio de la profesión, y por la ausencia en la diferenciación entre la propiedad de las personas naturales y jurídicas, ya que la ley condiciona este derecho exclusivamente para los propietarios y no para los inquilinos, advirtiendo que, con tan regulación se obliga a que el dueño resida en su propiedad para poder dedicarse a su profesión u oficio, dentro de ella (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

- Octava disposición invocada:

“Artículo 48. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización.”

Tal como lo desarrolla el demandante, la disposición constitucional invocada se encuentra vulnerada con el contenido de los artículos 30 y 56 (numeral 1) de la ley especial sobre régimen de propiedad horizontal, advirtiendo que las restricciones determinadas en las referidas normas no se ajustan a la función social que establece la Carta Magna, y por ende, no se debe limitar el goce del derecho a la propiedad privada (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

III. Consideraciones introductorias sobre el Régimen de Propiedad Horizontal.

Con el objeto de exponer nuestro razonamiento jurídico, consideramos pertinente referimos previamente a conceptos y aspectos relevantes sobre el régimen de propiedad horizontal, pues en definitiva, la misma responde a una modalidad de convivencia que para su comprensión requiere que conozcamos su esencia, singularidad y razón de ser, y que a partir de allí, se analice de manera armónica y objetiva cada uno de los artículos de la Ley No. 284 de 14 de febrero de 2022, que han sido demandados por medio de la acción de inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención.

Como primer aspecto, debemos indicar que la propiedad es aquello que pertenece a su dueño, se trate de bienes muebles e inmuebles o cualquier otro valor que pueda adquirir esta condición. En ese sentido, podemos señalar que las propiedades pueden ser de carácter público, por pertenecer al Estado, o de carácter privado, al formar parte del capital de una persona natural o jurídica.

De estas distinciones, y en atención al objeto del proceso en estudio, resulta necesario referirnos a las características de la propiedad privada de los bienes inmuebles, puntualmente sobre las residencias, cuya edificación podrá adquirir una forma individualizada sobre un terreno específico, como lo es una casa, o la forma de una construcción compartida, como lo es un departamento; sin embargo, lo cierto es que en ambas modalidades existirá un propietario, quien podrá ejercer el derecho a usar y disponer del bien que ha adquirido.

Por lo anterior es que cobra relevancia el ordenamiento aplicable a propiedades privadas, pues cuando se trate de la existencia de un único dueño del inmueble, éste podrá realizar con su patrimonio lo que a bien considere; no obstante, cuando apuntemos a una pertenencia compartida, será necesario determinar parámetros de convivencia aplicables a la adquisición de todos los dueños, o también llamados copropietarios, siendo tales medidas denominadas como el régimen de propiedad horizontal, con el cual se reglamenta la manera en que se divide el inmueble, tanto de los bienes privados, como de los bienes comunes.

De esta manera podemos enfatizar que, en las propiedades con régimen de propiedad horizontal se comparte el bien adquirido, en vista que ninguno de los dueños adquiere el inmueble en su totalidad, pues a las edificaciones individuales se le suma la pertenencia común de algunos espacios, y para ello, cada propietario deberá asumir una cuota destinada al mantenimiento de la adquisición compartida, aunado al hecho de acatar la reglamentación respectiva.

En este orden de ideas, podemos indicar que en el ordenamiento jurídico panameño se reconoció a este tipo de propiedades por medio de la Ley No. 33 de 25 de noviembre de 1952, por la cual se determinaba, que cada propietario sería dueño exclusivo de su piso o departamento, y

comunero en los bienes destinados al uso común, y que el derecho de éstos sería proporcional al valor del piso de su dominio; que los propietarios debían contribuir con las expensas necesarias a la administración, conservación y reparación de los bienes comunes, así como al pago de la prima de seguro en proporción al valor de su piso. De igual manera, dicha ley determinaba que los dueños de apartamentos ubicados en la planta baja se encontraban exceptuados de la contribución del mantenimiento, e incluso, los impuestos serían pagados directamente por dicho propietario, como si se tratara de predios aislados.

Asimismo, establecía que todo propietario debía someterse al reglamento de copropiedad, el cual debía constar en escritura pública y estar inscrito simultáneamente con los títulos de dominio y planos del edificio, en el cual además se prohibiría cualquier actividad que perturbara la tranquilidad de los demás residentes, y que todas las restricciones determinadas debían ser acatadas igualmente por los arrendatarios, o por las personas a quien el propietario concediera el uso y goce de su piso.

En este contexto, resulta evidente que la esencia de la ley que reconoció el régimen de propiedad horizontal en nuestro país, consistía en la adquisición de un bien inmueble con espacios comunes, en el cual cada propietario compartiría el gasto de mantenimiento en proporción del uso de estos; por ejemplo, en el caso de los elevadores, se excluía del pago a quienes vivieran en el piso inferior, debido a que no los requerían para llegar a sus viviendas; sin embargo, determinaba la obligación de cumplir con un reglamento para garantizar la buena convivencia de todos los residentes, siendo tales disposiciones aplicables a los inquilinos.

Ahora bien, a lo largo de los años Panamá efectúa una serie de modificaciones al régimen de propiedad horizontal, producto de la modernización en las construcciones, de manera que ya no solo aplicaría a los edificios conformados por departamentos, sino también a los residenciales integrados por casas, pero con la posibilidad de usar bienes comunes, tales como garita de seguridad, parques, gimnasios, piscinas, canchas deportivas, entre otros. De ahí que dicho régimen, se entienda como un tipo especial de propiedad, donde coexiste la propiedad singular sobre bienes privados y la copropiedad sobre los bienes comunes.

En la actualidad, le corresponde al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial fiscalizar el cumplimiento de las normas del régimen de propiedad horizontal, así como la determinación de los requisitos para que un bien inmobiliario adopte dicha modalidad de convivencia, y las aprobaciones correspondientes a los promotores que desarrollen proyectos inmobiliarios bajo la regulación de dicho régimen.

En ese orden de ideas, las nuevas regulaciones sobre este tipo de régimen, requieren de la constitución de organismos de gobierno para garantizar la correcta dirección del bien inmueble, determinando a la Asamblea General de Propietarios como la máxima autoridad conformada por el total de los propietarios, con la finalidad de velar por el mantenimiento, conservación, salubridad, seguridad, y la buena administración de los bienes comunes, sin ánimo de lucro.

Por su parte, este máximo organismo elegirá a la Junta Directiva, la cual está integrada por propietarios al día en sus cuotas de mantenimiento, quienes, a su vez, se encargarán de escoger a la persona natural o jurídica que asumirá la responsabilidad de administrar los bienes comunes de la propiedad horizontal, y, además, tendrán la responsabilidad de confeccionar el Reglamento de Uso, el cual será de obligatorio cumplimiento para el disfrute de los bienes comunes, mismo que deberá ser aprobado por la Asamblea General de Propietarios.

Cuando se trate de proyectos inmobiliarios nuevos, las estructuras de gobierno a las que hacemos referencia en los párrafos precedentes, tales como la Junta Directiva y la administración, estarán a cargo del promotor, quien deberá confeccionar e inscribir el Reglamento de Copropiedad para el uso de los propietarios, hasta que la administración completa del bien inmueble, pase a manos de la Asamblea General.

Por todo lo anterior, queda claro que el régimen de propiedad horizontal constituye un mecanismo de control sobre el ejercicio del derecho a la propiedad privada, al reglamentar la adquisición de un bien inmueble privado, con la incorporación de bienes comunes para uso de todos los copropietarios, de manera que corresponderá a cada comprador, como persona natural o jurídica, decidir voluntariamente si acepta los parámetros regulatorios propios de esta modalidad especial de vivienda.

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Antes de emitir nuestro concepto, esta Procuraduría estima pertinente enfatizar que el Derecho Procesal Constitucional, que es la rama del derecho que estudia los mecanismos de defensa y supremacía de la Constitución, subdivide o clasifica tradicionalmente un control de carácter objetivo y otro de carácter individual, en función a la puesta en peligro o lesión de un derecho que afecte directamente a un particular, o por el contrario, que sea lesivo contra toda una colectividad o grupo de individuos.

Es decir, que se debe interpretar la Constitución como un todo, armónico, no puede considerarse ninguna de sus normas de manera aislada, porque afecta el principio de unidad constitucional; en consecuencia, cuando están en pugna entre sí, disposiciones constitucionales, deberá preferirse la interpretación que armonice, y no la que enfrente artículos de la misma jerarquía.

Visto lo anterior, y conforme a la responsabilidad atribuida de carácter constitucional a esta Procuraduría, es nuestro deber evaluar de manera integral todas las disposiciones legales y constitucionales que guardan relación con el objeto del proceso que nos concierne, es por ello, que emitiremos las siguientes consideraciones.

3.1. Opinión objetiva sobre el contenido del artículo 30.

El contenido de la disposición acusada, establece una regulación para el ejercicio de la actividad profesional u ocupación del cual deriven los ingresos del propietario, siempre y cuando, sea éste quien resida en el bien inmobiliario, contando para ello con la previa autorización de la administración, considerándolo como un beneficio.

En ese sentido, debemos precisar que el espíritu de la norma constitucional con la cual se confronta el artículo 30 de la ley especial sobre el régimen de propiedad horizontal, consiste en la disposición constitucional que consagra el derecho al libre ejercicio de cualquier profesión u oficio que se encuentre sujeta a reglamentaciones jurídicas por razón de la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad social, así como la colegiación, salud pública, sindicalización y cotizaciones obligatorias.

En virtud de lo anterior, **esta Procuraduría es del criterio que la norma demandada se excede, y, por ende, debe prosperar el cargo de inconstitucionalidad en su contra**, pues si bien es cierto, la ley especial del régimen de propiedad horizontal pretende determinar una reglamentación o al menos mecanismo de control sobre los propietarios, en atención al uso de sus residencias, por lo que resulta necesario puntualizar en los siguientes aspectos.

En primer lugar, es pertinente advertir que contenido del artículo 30, omite que el propietario de la unidad inmobiliaria se encuentra plenamente facultado para decidir sobre el uso de la propiedad adquirida, por lo que no se podría condicionar a que su dueño resida en el espacio físico de su pertenencia para poder ejercer su profesión, siendo éste un bien separado e individual de las áreas comunes compartidas con los demás copropietarios, atentando con ello el derecho a la propiedad privada, que consiste en el uso, goce y disfrute de su pertenencia.

Por ende, al establecer que el propietario deba residir en el inmueble para poder ejercer su profesión u oficio, se viola abiertamente la esencia de la garantía constitucional; **debido a que esta limitación surge como una medida de control de convivencia, y no por las razones que permitirían una regulación**. Siendo así, quedaría preguntarnos, por ejemplo, si fuera propio limitar a un profesional del derecho a establecer su domicilio como el lugar donde puede ejercer su profesión, considerando incluso que este tipo de carrera, de corte liberal, y a se encuentra regulada en el país, y requiere idoneidad para su ejercicio.

El hecho que esta práctica se encuentre condicionada a la autorización de la administración de una propiedad horizontal es aún más preocupante, pues con ello se pretendería sobrepasar las facultades de un profesional idóneo en ejercicio de su carrera universitaria. En ese mismo sentido, debemos referirnos a quienes se dediquen a un oficio, que por la especialidad que éste implique, cuente con una regulación especial, pero que debido al texto de la disposición en estudio, requiera que la administración sea quien le autorice para ejercerlo dentro de su propiedad.

Por otra parte, este Despacho debe también referirse a la exclusión de los arrendatarios que pretendan ejercer su profesión u oficio dentro de la residencia en alquiler, pues tal situación vulnera en doble vía, el derecho del propietario y del inquilino, limitando al primero sobre el destino de su

inmueble, y al segundo, en el ejercicio de su profesión u oficio, siendo ambas garantías contempladas explícitamente en la Constitución Nacional.

De manera que **esta Procuraduría solicita a los Magistrados del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se sirvan declarar como inconstitucional**, la frase contenida en el primer párrafo del artículo 30 de la Ley 284 de 14 de febrero de 2022, a saber: *"siempre que resida en dicha unidad y sea quien a título personal ejerza el oficio o profesión"*, y de igual manera se declare la inconstitucionalidad de la totalidad del segundo párrafo de dicha disposición legal.

3.2. Opinión objetiva sobre el contenido del artículo 56 (numeral 1).

Respecto al contenido de la norma demandada, esta Procuraduría debe manifestar que la exigencia de participación para todos los miembros del inmueble con régimen de propiedad horizontal, no acontece como una vulneración a la norma constitucional contenida en el artículo 38, sobre el derecho de reunión; pues por el contrario, tal requerimiento se cimienta en la relevancia del máximo poder de gobierno, como lo es la Asamblea General de Propietarios, conformada precisamente por todos los propietarios del inmueble.

En este contexto, cobra gran importancia las consideraciones previas que hemos expuesto en líneas anteriores sobre la razón de ser del régimen de propiedad horizontal, ya que el cuidado, vigilancia y fiscalización del buen uso de los bienes comunes, implica la toma de decisiones importantes, las cuales solo podrán aprobar la Asamblea General de Propietarios; sin embargo, la ausencia de los residentes al momento de decidir, vulnera precisamente la esencia de esta especial modalidad de vivienda.

Al respecto, la propia ley especial sobre el régimen de propiedad horizontal, establece en su artículo 68, la excepción para aquellos propietarios que por distintas razones no pueden participar, permitiendo la representación de quien a bien tengan designar, suprimiendo cualquier tipo de formalidad que implique cualquier percance para el dueño que no pueda asistir, veamos:

"Artículo 68. En todas las reuniones de la Asamblea de Propietarios, **los propietarios podrán hacerse representar por un mandatario**, que no necesariamente deberá ser propietario.

...

El poder o la autorización **podrán ser otorgado mediante un documento físico, público, privado o de forma electrónica**, y deberá

contener, como mínimo, los datos del propietario, nombre del apoderado e identificación de la unidad inmobiliaria por número de finca y número de unidad inmobiliaria, además podrá indicar las facultades conferidas.

La designación para la reunión de la Asamblea de Propietarios deberá hacerse, preferiblemente, con no menos de veinticuatro horas previas a la reunión; **sin embargo, se aceptarán los poderes o autorizaciones hasta el momento de verificar el quorum.** El poder o la autorización de ser otorgado de forma privada, **no requerirá formalidad alguna.**

Para efectos de este artículo, se entiende que **el derecho a voto** corresponde a las unidades inmobiliarias que representen. El administrador por sus funciones propias no podrá representar a ningún propietario..." (Lo resaltado es de este Despacho).

De la norma transcrita, se evidencia que la obligación para los miembros de la Asamblea General de Propietarios, de participar y la consecuente sanción por ausencia, no configura una vulneración de la garantía constitucional, pues por el contrario, el espíritu de la máxima norma consiste en asegurar que quienes deseen reunirse pacíficamente para fines lícitos, no sean privados de ejercer su derecho de reunión, **por lo que solicitamos a los Magistrados que integran el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, declarar que esta norma no es inconstitucional**, ya que su contenido no viola los parámetros constitucionales.

3.3. Opinión objetiva sobre el contenido del artículo 96.

Por medio del artículo acusado de inconstitucional, la ley especial sobre el régimen de propiedad horizontal, determinó que el administrador tendría como primera responsabilidad, conocer el alcance de sus funciones y obligaciones, con el fin de no extralimitarse, ni mucho menos usurpar las funciones propias de la Junta Directiva o de la Asamblea General de Propietarios, como máximo órgano de gobierno dentro del inmueble.

En ese mismo orden, la norma establece un eximente de responsabilidad para la administración, tanto a nivel personal, civil, administrativa y penalmente, **siempre y cuando actúen ejerciendo las funciones propias del cargo, y por mandato de la Asamblea de Propietarios o de la Junta Directiva**, según las normas establecidas en la excerta legal en referencia.

Asimismo, se estipula que tampoco podrá ser objeto de medidas cautelares, por las actuaciones que realice, durante el pleno ejercicio de sus funciones y por mandato de los órganos de gobierno de la propiedad horizontal.

Al respecto, se invoca el contenido del artículo 4 de la Constitución Nacional, en el sentido de aplicar las convenciones internacionales que la República de Panamá ha ratificado, y por ende, incorporado al ordenamiento jurídico, en atención al ejercicio del derecho a la igualdad y a la protección judicial, estimando que con los eximentes establecidos en la ley especial, se configura un tipo de fuero o protección excesiva, de quien ejerza la labor de administración en una propiedad horizontal.

En este contexto, este Despacho es del criterio que para poder acercarnos de la norma, o estudiar su espíritu, se requiere en un primer orden conocer su sentido y alcance literal, para determinar si el mismo es claro y preciso. De manera que en este punto, resulta pertinente referirnos a la estructura de los órganos de gobierno de las propiedades horizontales, tal como detallamos en párrafos previos; ya que precisamente, al conocer la función de los mismos podremos comprender si la norma se excede o no.

En otras palabras, la administración de una propiedad horizontal podrá ser ejercida por una persona natural o jurídica, quien tendrá la responsabilidad de velar por el cuidado de la propiedad, principalmente por los bienes comunes, al margen de las instrucciones recibidas por la Junta Directiva, mismas que deberán ser previamente aprobadas por la Asamblea General de Propietarios, y con base al Reglamento de Copropiedad y el Reglamento de Uso.

En ese sentido, queda claro que la administración, aun cuando labore para la Junta Directiva impuesta por el promotor, o, cuando responda a la Junta Directiva aprobada por la Asamblea General de Propietarios, **lo cierto es que siempre tendrá un rol de trabajador dentro de la estructura funcional de la propiedad horizontal**, y mal podría pretenderse que asuma la responsabilidad por actuaciones ejercidas en función de su cargo, cumpliendo incluso con las instrucciones impartidas por la máxima autoridad en el inmueble, es por ello, que este Despacho solicita a los Magistrados declarar que el artículo 96, no es inconstitucional, siempre que su

interpretación y alcance se ciña al objeto de su creación, es decir, la ejecución de las funciones a su cargo y bajo los parámetros antes señalados.

3.4. Opinión objetiva sobre el contenido del artículo 109.

La norma invocada como infringida, determina que las controversias relativas al régimen de propiedad horizontal podrán dirimirse ante la jurisdicción ordinaria; no obstante, también establece que los jueces de paz tendrán competencia para ordenar secuestros a los propietarios morosos, siempre y cuando, el monto pendiente corresponda a la cuantía atribuida.

En este orden, resulta indispensable para este Despacho referirnos a las facultades de los jueces de paz, de conformidad con su especial, de manera que nos referiremos al Título I, Capítulo VI, artículos 29, 31 y 32, de la Ley 16 de 17 de junio de 2016, por la cual se instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria, ya que en tales disposiciones se determina la competencia, el conocimiento y las atribuciones de los jueces de paz, veamos:

“Artículo 29. El juez de paz tendrá competencia para atender y decidir los asuntos siguientes:

...

12. Actos que alteren las fachadas de las unidades departamentales o infrinjan las disposiciones del Régimen de Propiedad Horizontal.

...

15. Agresiones verbales que alteren la convivencia pacífica en la comunidad...” (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

La disposición anterior establece la competencia que tiene el Juez de Paz, en temas relacionados a los propietarios que residan en inmuebles con el régimen de propiedad horizontal, de manera que precisamente por la competencia impuesta en su ley especial, podrán decidir sobre los temas enumerados, a continuación:

“Artículo 31. Los jueces de paz conocerán las causas o controversias civiles y comunitarias referentes a:

...

4. Procesos para el cobro de los gastos comunes relativos al Régimen de Propiedad Horizontal, cuyas cuantías no excedan los (B/.1,000.00).

...

11. Uso de espacios comunes.

12. Ampliación, mejoras, y daños u ocupación de la propiedad...” (Lo resaltado es de este Despacho).

Ahora bien, en la norma transcrita, se especifica con toda claridad que los jueces de paz, podrán conocer sobre los procesos relacionados al cobro de las cuotas de mantenimiento, o cualquier otro pago pendiente, mientras la suma se enmarque en la cuantía máxima de mil balboas (B/.1,000.00).

“**Artículo 32.** Corresponderán al Juez de Paz las atribuciones siguientes:

...
2. Estimular el uso y aplicación de los medios alternos de solución de conflictos...” (Lo resaltado es nuestro).

Por último, por medio del artículo 32, se estipulan las atribuciones de estas autoridades, destacando el estímulo para usar y aplicar los medios alternos de solución de conflictos, pues este es precisamente el objeto primordial de la Justicia de Paz, que consiste en promover la buena convivencia al momento de resolver las controversias.

De ahí que, luego de analizar la ley especial de estas autoridades administrativas, para esta Procuraduría no resulta jurídicamente viable, que por medio de la ley de régimen de propiedad horizontal, se le asigne la competencia para ordenar la aplicación de medidas cautelares para garantizar los cobros de los propietarios morosos, determinando para ello que no sea necesaria la caución y a petición de la parte interesada, que a todas luces sería la administración, cumpliendo con las instrucciones impartidas, cuando en la ley que instituye esta jurisdicción, solo les permite conocer sobre los procesos para el cobro, pero no decidir al respecto, por carecer de competencia para ello.

Los hechos expuestos permiten a este Despacho manifestar que la falta de competencia de los jueces de paz, para decretar secuestros, implica una abierta violación al debido proceso, garantía contemplada en el artículo 32 de la Constitución Política, razón por la cual solicitamos a los Magistrados, declarar que la frase “*y quedan facultadas para decretar secuestros en contra de los morosos a petición de parte, sin necesidad de caución y hasta la cuantía fijada*”, del artículo 109 de la Ley 284 de 14 de febrero de 2022, es inconstitucional.

En conclusión, podemos entonces afirmar, que el régimen de propiedad horizontal en Panamá representa una modalidad especial de residencias, las cuales podrán ser adquiridas por

personas naturales o jurídicas, quienes ejercerán su derecho a la propiedad privada, y con ello, dar el uso o destino que estimen pertinente al espacio físico individual adquirido, cumpliendo con las normas del régimen, contenidos en el Reglamento de Copropietarios y el Reglamento de Uso, ya que dispondrán de bienes comunes que requieren cuidado y el mantenimiento necesario para su correcto funcionamiento.

Por las razones antes expuestas, solicitamos a los miembros de la Alta Corporación de Justicia se sirvan declarar que **NO SON INCONSTITUCIONALES el numeral 1 del artículo 56 y el artículo 96** [siempre que su interpretación y alcance se ciña a las actuaciones ejecutadas en el ejercicio de su cargo, por mandato de la Asamblea de Propietarios, la Junta Directiva y la ley], y que **SON INCONSTITUCIONALES el artículo 30**, puntualmente en la frase “***siempre que resida en dicha unidad y sea quien a título personal ejerza el oficio o profesión***” contenida en el primer párrafo, así como **la totalidad del segundo párrafo**; y el **artículo 109**, específicamente la frase “***y quedan facultados para decretar secuestros en contra del moroso a petición de parte, sin necesidad de caución y hasta la cuantía fijada***”; toda vez que infringe los artículos 19, 32, 40, 47 y 48 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General