

458



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. –PLENO- PANAMÁ, NUEVE (9) DE JUNIO DE DOS MIL VEINTITRÉS (2023).

V I S T O S:

El licenciado Juan Carlos Arauz Ramos, actuando en su condición de presidente y Representante Legal del Colegio Nacional de Abogados y en su propio nombre y representación, ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad para que se declare inconstitucional el artículo 83 de la Ley No. 284 de 14 febrero de 2022, "*Sobre el Régimen de Propiedad Horizontal*" publicada en la Gaceta Oficial No. 29476-C de 14 de febrero de 2022, que subroga la Ley No. 31 de 18 de junio de 2010, por ser presuntamente violatoria de los artículos 4, 19 y 20 de la Constitución Política.

Acogida la Demanda y cumplidos los requisitos propios para este tipo de procesos, entra el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver sobre la constitucionalidad de la resolución objeto de censura.

DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

La acción procesal que nos ocupa, plantea ante este Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad del artículo 83 de la Ley No. 284 de

459

14 de febrero de 2022 "Sobre el Régimen de Propiedad Horizontal y subroga la Ley No 31 de 2010", mediante el cual se establece lo 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."

HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA

El pretensor constitucional fundamenta su demanda manifestando que, el día 14 de febrero de 2022, a través de la Gaceta Oficial No. 29476-C, se publicó la Ley No. 284 sobre el régimen de Propiedad Horizontal y que subroga la Ley No. 31 de 2010.

Explica que, dicha Ley contiene en su artículo 83 una norma que violenta garantías constitucionales y principios convencionales en materia de protección de derechos humanos, pues establece una exoneración de responsabilidad a favor de la persona que sea miembro de la Junta Directiva de la Propiedad Horizontal.

Estima infringidos los artículos 4, 19 y 20 de la Constitución Política, artículo 8.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Al desarrollar el concepto de infracción del artículo 4 de la Constitución Política, manifiesta que esta norma constitucional se correlaciona con las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos, específicamente, con lo dispuesto en el artículo 8.1, 24 y 25; además, con el artículo 14 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.

Establece, como concepto de infracción de estas normas convencionales, que 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, desatiende que todos somos responsables por violaciones a la Ley, indistintamente, de nuestras actividades profesionales. Pues, a su juicio, una inmunidad procesal y/o exoneración anticipada de responsabilidad no beneficia al Estado de Derecho.

Considera que, 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 de 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.

Expone que, la norma demandada de inconstitucional ha creado una diferencia indebida por la naturaleza de su actividad como miembro de una Junta Directa de una Propiedad Horizontal, a tal punto, de homologar, pero con un mayor alcance, la figura de la inmunidad diplomática; toda vez que, en este caso, se ha eliminado el *ius puniendi* del Estado para unos sujetos determinados.

Adicionalmente, le plantea a la sede constitucional la pregunta, *¿Qué acciones tendrá un propietario o la Asamblea de Copropietarios frente al mal actuar de un mal Administrador?*

El activador constitucional señala que, el artículo 19 de la Constitución Política ha sido infringido por omisión, puesto que, mediante Fallo de 24 de junio de 1994, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia

461

destacó el reconocimiento de la igualdad ante la Ley, en el ordenamiento jurídico panameño como un derecho fundamental. Adicionalmente, advierte que la infracción, a este precepto fundamental, se da porque la norma impugnada permite una desigualdad al crearse una inmunidad que ampara al miembro de la Junta Directiva de una Propiedad Horizontal, quien, como ciudadano común, debe estar sometido a los rigores de la justicia, tal como cualquier otro ciudadano que no tenga dicho cargo.

En este mismo sentido, se refiere a la figura del "fuero", citando la definición dada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia de 21 de febrero de 2003; en la cual señala, se aclaró que el fuero es un privilegio que significa legislación especial para determinado territorio o para un grupo de personas y 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 acreedoras a un tratamiento especial y discriminatorio, frente al resto de los ciudadanos.

Por otra parte, se estima infringido el artículo 20 de la Constitución Política por omisión, advirtiéndose que la norma impugnada establece que el miembro de la Junta Directiva de un P.H. no será responsable personalmente, civil, administrativa o penalmente por sus actuaciones, en el ejercicio de su cargo, lo cual crea una ventaja indebida que desconoce la igualdad de todos ante la Ley.

OPINIÓN DE LA PROCURADORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador de la Administración, por medio de la Vista No. 662 de 25 de marzo de 2022 (f. 17-36 del expediente), emitió concepto sobre la

402

demanda de inconstitucionalidad que ocupa nuestro estudio y concluye, con la opinión, que lo demandado no es inconstitucional.

Fundamenta su opinión señalando 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.

Explica 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.

Manifiesta que al realizar un análisis de los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, preceptos que se estiman infringidos en la presente demanda, corresponde tener en cuenta que lo expresamente prohibido, es la conformación de fueros y privilegios entre personas que se encuentren en igualdad de condiciones; es decir, un trato desequilibrado entre pares.

Bajo el entendimiento del alcance de las normas constitucionales, a juicio de la Procuraduría de la Administración, lo dispuesto en la norma demandada, no debe considerarse como un fuero o un privilegio que la norma les haya otorgado, ya que 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.

Señala que, no debe perderse de vista que por razón de la naturaleza jurídica del régimen de Propiedad Horizontal, siendo éste un

403

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 estos 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 vean intimidados a modo personal.

En otro orden de ideas, se confronta el artículo 47 de la Constitución Política con lo dispuesto en la Ley No. 284 de 14 de febrero de 2022 y se hace énfasis en la expresión "...con arreglo a la Ley", que se encuentra inmersa en el precepto fundamental; interpretando de ello que, constituye una cláusula de reserva legal, transfiriéndole al órgano legislativo la materia para que desarrolle todas las regulaciones, a modo de reserva legal. Es decir, la norma demandada se encuentra amparada por la reserva legal que dispone el artículo 47 de nuestra Carta Magna.

Explica que, la prerrogativa que establece el artículo demandado de inconstitucional, 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.

Concluye señalando, que la norma demandada no es inconstitucional siempre y cuando se aplique sólo por las actuaciones que ejecuten los miembros de las Juntas Directivas, en el ejercicio de su cargo, por mandatado de la Asamblea de Propietarios y de conformidad con la Ley; toda vez que, de reñir sus actuaciones y encontrarse desviadas de

H04

las órdenes 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.

FASE DE ALEGATOS.

Según lo dispuesto en el artículo 2564 del Código Judicial, una vez devuelto el expediente por la Procuraduría de General de la Administración, se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación nacional, para que todos los interesados presentaran argumentos por escrito.

Dentro del término de Ley, los abogados Rolando Candanedo (fjs.44-50) y Mario Vargas (fjs.51-54), interpusieron alegatos de oposición por escrito.

El primero, en sus alegatos señala que la norma impugnada no es inconstitucional, puesto que, si la Propiedad Horizontal fuera una propiedad común y corriente y no un tipo especial de propiedad, un derecho real autónomo y *suis generis*, tal vez se podría considerar la violación constitucional en la forma como se ha planteado.

Explica que, *"En propiedad horizontal hay tres entes orgánicos absolutamente necesarios. Una es la asamblea de propietarios, el otro es junta directiva y el tercer ente orgánico es la administración. La asamblea de propietarios es un ente de decisiones; la junta directiva y el administrador son entes de ejecución. Estos dos últimos actúan bajo la subordinación de la asamblea de propietarios."*

405

Advierte que, el Código Civil señala que el mandatorio no es responsable personalmente a la parte con quien contrata y que la jurisprudencia nacional ha sentado la doctrina que el mandatario no responde personalmente por los actos que ejecute en virtud del mandato.

Además, estima que, en materia de Propiedad Horizontal, la Junta Directiva no tiene personería jurídica, pues la única que lo tiene es la Asamblea de Propietarios y si la Junta Directiva como ente orgánico o un miembro de ella comete un acto ilícito y demandable, el afectado solo podrá demandar a la Asamblea de Propietarios, como la mandante del Administrador.

Explica que la norma impugnada tiene dos presupuestos. El primero es la frase "en el ejercicio de su cargo" y el segundo es la frase "por mandato"; en cuanto a la primera frase, considera que la no responsabilidad lo es solo en las funciones que realice en el ejercicio de su cargo. Si esa Junta Directiva o director, incurre en dolo, culpa o negligencia, etc., sí hay una responsabilidad personal y la norma no lo exonera.

Se refiere a la segunda frase en mención y al respecto señala que la Junta Directiva individualmente, uno de sus miembros o como ente orgánico de la Propiedad Horizontal, requiere para su actuar de un mandato que viene de la ley y de la Asamblea de Propietarios.

Considera que, la norma impugnada reproduce y desarrolla con más detalles una norma del Código Civil vigente y que no existe una inmunidad procesal con una exoneración total de responsabilidad a favor de quien ocupe el cargo de miembro de la Junta Directiva de una Propiedad Horizontal.

HVP

En cuanto a los alegatos de oposición del licenciado Mario Vargas, ha explicado que, a su juicio, la norma demandada no es inconstitucional, puesto que no encuentra elemento alguno que sustente los argumentos de la demanda y estima que, en el caso de que los miembros de las Juntas Directivas tomen decisiones y/o ejecuten acciones contrarias y/o distintas al ejercicio de su cargo, de conformidad con lo que a tales efectos señalan y/o disponen las leyes, los reglamentos del P.H. y/o las resoluciones de la Asamblea de Propietarios y/o Junta Directiva, los mismos podrán enfrentar procesos en materia civil, penal y/o administrativa.

CONSIDERACIONES DEL PLENO

Luego de expuestos los argumentos del activador constitucional y la opinión del Procurador General de la Administración, el Pleno pasa a considerar la pretensión que se formula en la Demanda.

En este sentido, la competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, para conocer y resolver de las Acciones de inconstitucionalidad, encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, así como en lo dispuesto en el artículo 2559 del Código Judicial, el cual permite que cualquier persona, por medio de apoderado legal, impugne ante este máximo Tribunal Constitucional las Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás Actos provenientes de una Autoridad que considere inconstitucionales y pedir, por tanto, su correspondiente declaración de inconstitucionalidad.

Corresponde a esta Corporación de Justicia pronunciarse sobre el fondo de este negocio constitucional, procurando encaminar el desarrollo de nuestro análisis a una confrontación extensiva de las normas acusadas, con todos los preceptos constitucionales que puedan haberse infringido,

467

atendiendo al principio de universalidad constitucional, que rige en materia de justicia constitucional adjetiva, establecido en el artículo 2566 del Código Judicial, que es del tenor siguiente:

“Artículo 2566. En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes.”

El principio de Universalidad Constitucional, consagrado en la norma citada, le permite a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, verificar con todos los preceptos constitucionales, si la Ley demandada infringe alguno de ellos, independientemente de que no hayan sido mencionados en la demanda.

Siendo así, dentro de dicho contexto, lo procedente es analizar los argumentos vertidos por el promotor constitucional, la opinión de la Procuraduría General de la Administración; así como, el resto de las normas Constitucionales en función de lo dispuesto en el artículo 2566 del Código Judicial.

En esta oportunidad, el activador constitucional estima infractor de derechos fundamentales el contenido del artículo 83 de la Ley No. 284 de 14 de febrero de 2022 *“Sobre el Régimen de Propiedad Horizontal y subroga la Ley No 31 de 2010”*.

En consecuencia, consideramos oportuno iniciar nuestras consideraciones comprendiendo la génesis de la norma que se impugna ante la sede constitucional, en esta ocasión.

408

De la Ley No. 284 de 14 de febrero de 2022 "sobre el Régimen de Propiedad Horizontal y que subroga la Ley No. 31 de 18 de junio de 2010.

La norma impugnada, en esta demanda constitucional, es una disposición que forma parte del nuevo compendio normativo que, con carácter de Ley, ha emitido la Asamblea Nacional de Diputados sobre el régimen de Propiedad Horizontal y que, consecuentemente, ha subrogado la Ley No. 31 de 18 de junio de 2010, que regulaba dicha materia.

Como parte de la tarea investigativa que desarrolla esta Corporación de Justicia, para dar una eficaz respuesta constitucional a las pretensiones en este tipo de demandas, el magistrado sustanciador solicitó a la Asamblea Nacional, las actas de discusión del Pleno y de la Comisión, relativas al Acto Legislativo No. 284 de 14 de febrero de 2022 (fjs. 57-447) y, adicionalmente, se solicitó a dicho órgano del Estado la exposición de motivos (fjs. 450-454) del que fuese el proyecto que, hoy convertido en Ley, constituye el actual régimen de Propiedad Horizontal de nuestro país.

En estas constancias legislativas encontramos la importancia y la intención que generó las modificaciones a dicha legislación. En este sentido, vale la pena resaltar que, de acuerdo con la "Exposición de Motivos", la nueva legislación sobre Propiedad Horizontal, tienen como objetivo *"...reconocer la función social y ecológica de la propiedad horizontal y el respeto a la dignidad humana que debe regir en las actuaciones de los propietarios. Lo anterior, considerando que una omisión por parte de la administración, los propietarios, la promotora o las autoridades fiscalizadoras, pudiera afectar directamente la seguridad, bienestar y el orden público de la población panameña que incluso pudiera estar no relacionada con la propiedad."*

469

La Ley No. 284 de 14 de febrero de 2022, instituye el régimen de Propiedad Horizontal como un tipo especial de propiedad, con independencia funcional, en donde deben coexistir los bienes privados y los comunes (art. 1 Ley No. 284/2022), teniendo como principios rectores, asegurar su debido mantenimiento, salubridad, seguridad y conservación, promoviendo el bienestar de todos los propietarios (art.2 Ley No. 284/2022).

Esta Ley establece disposiciones sobre los Valores Inmobiliarios; bienes comunes; se ajustó el porcentaje mínimo de aprobación de asuntos en la Asamblea de Propietarios; se introduce la figura denominada "Fondo de Imprevistos"; se regula la figura del promotor, los propietarios y comités de propietarios con derechos y obligaciones; se reforman algunas disposiciones relativas a la resolución de conflictos; entre otras normativas que buscan la adecuada administración y demás asuntos relativos a las unidades inmobiliarias que conforman la Propiedad Horizontal.

Como quiera que el debate constitucional se centra en una norma que hace referencia, específicamente, a los miembros de la Junta Directiva de los P.H., no podemos dejar de hacer mención a lo que, al respecto, establece la intención legislativa, pues en este sentido, se es bastante puntual al manifestar que se busca, entre otras cosas, *"...dotar a este ente administrativo con la facultad para crear comités de apoyo que permitan que la Junta Directiva designe a propietarios menesteres específicos de naturaleza investigativa o administrativa. De tal forma, coadyuvar en las funciones que la Ley asigna específicamente a este organismo..."*; y que *"...los propietarios sean conocedores de que(sic) acontece en la propiedad*

470

horizontal y participen en la toma de decisiones de manera mancomunada con la Junta Directiva."

Este cuerpo normativo de Propiedad Horizontal, dedica un Capítulo a las "Juntas Directivas", en donde se establece su función, objetivos, facultades y constitución, a efectos de coadyuvar con la Asamblea de Propietarios y la administración para el adecuado manejo del respectivo inmueble.

Entre las principales características de la Junta Directiva, las cuales se extraen de la propia legislación, podemos destacar que deben estar conformadas mínimo de tres miembros distintos (presidente, secretario y tesorero) o de un número mayor, según disposición de la Asamblea de Propietarios (art. 73/Ley 284 de 2022), sus posiciones son de libre nombramiento y remoción y se escogen por votación de la mayoría de la Asamblea de Propietarios (art.74/Ley 284 de 2022), deben ser propietarios de una o más unidades inmobiliarias, deben estar habilitados administrativa y judicialmente, también pueden ser personas jurídicas representadas por una persona natural (art. 75/ Ley 284 de 2022).

Por otra parte, en el artículo 80 de la Ley No. 284 de 2022, se establecen las responsabilidades, funciones y facultades de la Junta Directiva de los P.H., de la siguiente manera:

"Artículo 80. La Junta Directiva será responsable de cumplir y hacer cumplir las decisiones de la Asamblea de Propietarios, 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.

2. Considerar el proyecto de presupuesto y el informe de ingresos y egresos elaborados por el administrador y los estados financieros elaborados por un contador público autorizado de haber sido requeridos para ser presentados en la sesión ordinaria anual de la Asamblea de Propietarios y recomendar su aprobación o rechazo.

3. Dar las autorizaciones para las obras que deseen efectuar los propietarios, con arreglo a lo que se establezca en esta Ley.

4. Autorizar cualquier desembolso extraordinario no previsto en el presupuesto, que corresponda a una reparación necesaria e