

C-No.77

Panamá, 9 de Abril de 2003.

Licenciado
Roberto Broce
Director General de Arrendamientos
del Ministerio de Vivienda
E. S. D.

Señor Director General:

En uso de las facultades concedidas por los artículos 217, numeral 5 de la Constitución Política y 6 numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a contestar su Nota 14,700-586-03 de 20 de marzo de 2003, *por medio de la cual nos solicita nuestro parecer jurídico y aclaración de “los artículos 5, 6, 13 y 56 de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973 y el arrendamiento o subarrendamiento de locales comerciales en el área de la Zona Libre de Colón”*.

Examen de los hechos:

Los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo N°. 7 del 10 de enero de 1995 dicen:

“Artículo 1: Excluir del ámbito de aplicación de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, tal como quedó modificado por la Ley 28 de 12 de marzo de 1974; salvo lo dispuesto en los artículos 4,5,6,7, 8,10, 13, 16, 19, 65, 66 y 68, el artículo 1º, numeral 3 del Decreto N°.37 del 15 de mayo de 1974.

- a...
- b...
- c. Los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles particulares destinados para establecimientos comerciales, uso profesional, actividades industriales o docentes.”

Artículo 2°. Este Decreto deroga cualquier otra norma de igual o inferior jerarquía que le sea contraria”.

La interpretación de las disposiciones transcritas, y específicamente las que señalan los artículos 5, 6, 13 y 68, disponen que todo contrato que surja de una relación de arrendamiento habitacional, comercial, industrial o docente que se realicen en todo el territorio nacional, deben ser formalizados, registrados y consignados por conducto del arrendador una suma igual al canon de arrendamiento en concepto de depósito ante la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda.

La norma transcrita en el artículo 13 de la ley 93 fue debidamente reglamentada por el Ministerio de Vivienda, mediante Resolución N°. 01-78 del 15 de mayo de 1978, publicada en G.O. N°.18,592 el 6 de junio de 1978 y a su vez por medio de Resolución N°.20-77 del 5 de marzo de 1977, se excluyó de la obligación de consignar el depósito a los miembros de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, a los miembros de los Organismos Internacionales y de Misiones Especiales de Gobiernos Extranjeros y a los técnicos que no siendo funcionarios de Organismos Internacionales se encuentran en misiones de asistencia al Gobierno Nacional.

En consecuencia, sólo están excluidos de cumplir con las normas antes señaladas, los contratos que celebren las delegaciones diplomáticas.

En conclusión, la Dirección General de Arrendamiento es del criterio *que los arrendamientos y subarrendamientos de locales comerciales que surjan el territorio nacional, denominado Zona Libre de Colón, donde no sea parte del contrato el Estado Panameño, deben ajustarse a los parámetros legales que establecen los artículos 5, 6 y 13 de la ley 93 de 1973 la cual priva sobre lo que dice el Capítulo VI del Decreto 665 de 1951 que regula las actividades de arrendamientos de dichas áreas de actividad comercial.*

Opinión de la Procuraduría

En la nota citada, se abordan aspectos generales, en donde se alude a la formalización de los contratos de arrendamientos, así como el trámite que poseen las solicitudes de este tipo, requeridos por la Dirección General de Arrendamientos; para tales efectos, nos permitimos transcribir, los artículos 5,6,13y 56 objeto de la consulta.

“**Artículo 5.** Todo contrato de arrendamiento deberá formalizarse por escrito en formatos suministrados por la Dirección General de Arrendamientos, y expresará: fecha, nombres, apellidos, números de cédula de identidad personal y domicilios de los contratantes; el bien inmueble o parte del que comprenda el arrendamiento con expresión del número, calle o plaza y corregimiento en que esté ubicado; número catastral de la finca, tomo, y folio de su inscripción y cualesquiera otras indicaciones sobre la misma; valor en dinero que representa el canon de arrendamiento, aunque se convenga el pago en servicios o en especies distintas; el término de duración; y el destino que se le da al inmueble arrendado.

Artículo 6. El arrendador tiene la obligación de entregar a la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su firma, una copia de todo Contrato de Arrendamiento que celebre. La omisión del Arrendador de presentar copia del Contrato, o la negativa del arrendatario a firmarlo cuando esté ocupando el inmueble, será causal de sanción de acuerdo con lo establecido en esta ley. Las disposiciones de este artículo también se aplicarán al subarrendamiento.

Artículo 13. En los Contratos de Arrendamiento que se celebren a partir de la vigencia de esta ley, es obligación de todo arrendatario salvo las excepciones que establezca el Ministerio de Vivienda, consignar por conducto del arrendador una suma igual al canon de arrendamiento en concepto de depósito. Esta suma será entregada a la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de

Vivienda, a cuyo cargo estará su control y manejo, y será devuelta a su depositante al terminar el contrato de arrendamiento, salvo el caso de reclamo por parte del propietario de cánones adeudados o daños causados por el arrendatario distintos a aquellos debidos al uso o desgaste normal de los bienes; estas circunstancias deberán ser debidamente comprobadas.

La Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda reglamentará la forma y fecha en que deberán verificarse los depósitos a que se refiere este artículo.

Artículo 56. Créase dentro del Ministerio de Vivienda la Dirección General de Arrendamientos que tendrá las siguientes funciones:

- 1- Proponer normas y reglamentaciones sobre los cánones en concepto de arrendamiento y depósitos de garantía;
- 2- Elaborar programas, realizar estudios e investigaciones y preparar informes relacionados con la vivienda y demás locales de arrendamiento;
- 3- Vigilar el cumplimiento de las reglamentaciones establecidas, relacionadas con los arrendamientos;
- 4- Coordinar, dirigir y supervisar la labor de las Comisiones de Vivienda;
- 5- Tramitar y decidir quejas y conflictos entre los arrendatarios y arrendadores;
- 6- Velar porque los depósitos de garantía sean efectivamente consignados y manejarlos conforme lo establece esta Ley;
- 7- Suministrar a los arrendadores, previo el pago de suma que se fije, tipos de contratos de arrendamiento preparados por el Ministerio de Vivienda;
- 8- Revisar, controlar y llevar un registro riguroso de todos los contratos de arrendamiento;
- 9- Ordenar la modificación de los contratos de arrendamiento que no se ajusten a la ley;.."
- 10- Autorizar el alza de los cánones de arrendamiento con sujeción a las disposiciones de esta Ley;...

Se colige de los textos normativos copiados, la formalización contractual que deben realizar las partes ante la Dirección General de Arrendamientos; así como la obligación que tiene el arrendador de entregar a esta dirección, copia del contrato que celebre con el arrendatario. La negativa del arrendador de entregar copia del contrato o del arrendatario de firmarlo cuando esté ocupando el inmueble será causal de sanción.

Por otro lado, el artículo 13, aborda la obligación que tiene el arrendatario salvo excepciones que establezca el Ministerio de Vivienda, de consignar por conducto del arrendador una suma igual al canon de arrendamiento en concepto de depósito. Esta suma de dinero será entregada a la Dirección General de Arrendamiento la cual estará bajo su control y manejo. Una vez terminado el contrato, le será devuelta al arrendatario, salvo el caso de reclamo por parte del propietario de cánones adeudados o por daños del inmueble distintos de aquellos debidos al uso o desgaste normal de los bienes. Por último, el artículo 56 de la Ley 93 de 1973, plantea las funciones que tiene la Dirección General de Arrendamiento en términos generales.

Como podemos observar, las normas de arrendamientos de bienes inmuebles particulares destinados para **habitación**, establecimientos comerciales, uso profesional, actividades industriales y docentes, es de orden público; la naturaleza de estos contratos de arrendamiento tal como se afirma en el artículo 1 de la ley 93 de 1973 son de orden público.

En cuanto al ámbito de aplicación de la ley 93 de 4 de octubre de 1973, con relación a las normas antes analizadas, conviene traer a colación sobre la legislación especial en materia de arrendamientos urbanos lo sostenido por el jurista Dulio Camacho Arroyo en su libro de Contratos Civiles, Tomo I, cuando dice:

“**Ámbito Espacial:** Esta ley se aplica en toda la República, ya que no establece limitaciones en cuanto a su aplicación. Sin embargo, no se comparte ese criterio toda vez que las leyes deben responder a la realidad existente en el lugar en el cual van a ser aplicadas y no cabe duda que no tiene la misma complejidad y magnitud el problema de vivienda en las ciudades, de Panamá Colón, David, Chorrera, o sea en los centros más poblados del

país, que en ciudades como Santiago, Aguadulce etc. y en poblaciones como Portobelo, Pacora etc. De allí que aplicar la misma norma a realidades tan diferentes no parece ser lo más aconsejable y conveniente. Lo mismo ocurrirá si tratásemos de sujetar a iguales normas jurídicas el arrendamiento de locales destinados a habitación, los destinados a uso comercial, industrial, profesional o docente”.¹

De lo anterior, podemos concluir, que no todos los arrendamientos de locales destinados a habitación, o uso comercial, industrial etc., pueden estar sujetos a iguales normas jurídicas que contenga la ley 93 de 1973, toda vez que no todos los casos que se presenten responden a la misma realidad social, comercial o profesional; de allí que la ley 93 de 1973 haya sufrido modificaciones, y se excluyeran de su ámbito de aplicación algunas materias de arrendamientos sobre el efecto.

Ámbito de aplicación de la ley 93 de 1973

La Ley 93 de 1973, después de sus modificaciones y adiciones por las leyes 28 de 1974 y 55 de 1976, distinguen tres clases de arrendamientos a saber: 1. Los excluidos por la ley 93 de 1973; 2. los que se regulan parcialmente por la ley 93; y 3, los que se regulan íntegramente por esta ley. Veamos:

I. Los que se excluyen absolutamente del ámbito de aplicación de la ley 93 de 1973:

Por tratarse de arrendamiento de bienes inmuebles se excluyen los bienes muebles y los inmuebles rústicos. En este último caso, la propia ley 93 de 1973 excluye de manera absoluta los siguientes:

- a. Los arrendamientos de bienes muebles;
- b. Los arrendamientos de bienes inmuebles rústicos;
- c. **Los arrendamientos inmuebles urbanos en que sean parte el Estado, los Municipios y las entidades autónomas.** Sin embargo, cuando los mismos sean arrendadores podrán acogerse a las normas

¹ CAMACHO. Dulio Arroyo; Contratos Civiles, Tomo I; Colombia, 1997, p. 373.

de desahucio y lanzamiento de esta ley”, conforme lo dispone el artículo 64 modificado por ley 55 de 1976.

- d. Los arrendamientos de inmuebles urbanos pertenecientes a particulares, cuyo canon de arrendamiento se establezca por día: Vgr. Hoteles, pensiones y casa de hospedaje (V. Artículo 3.) Estos arrendamientos quedan sujetos a las leyes del Código Civil y Código Judicial, salvo los sujetos al contrato de hospedaje, los cuales se rigen por una ley especial. ²

II- Arrendamientos exceptuados parcialmente del ámbito de aplicación de la ley 93 de 1973:

De acuerdo a la ley 28 de 1974 y el Decreto Ejecutivo N°. 294 de 7 de diciembre de 1994 (Gaceta Oficial N°. 22.689 de 23 de diciembre de 1994) se excluyen los siguientes:

- a. Los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles particulares destinados para habitación cuyo canon de arrendamiento sea superior a los ciento cincuenta (B/.150.00) balboas mensuales. (Artículo 1 del Decreto Ejecutivo N°.294/94)
- b. Los contratos de arrendamientos destinados a establecimientos *comerciales*, uso profesional, y actividades profesionales o docentes. (Decreto Ejecutivo N°.7 de 10 de enero de 1995)
- c. Los contratos de arrendamientos de habitaciones amuebladas pertenecientes a particulares destinados a actividades permanente u ocasional.(Decreto Ejecutivo N°. 7 de 10 de enero de 1995)
- d. Los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles particulares desocupados y destinados para habitación, que se celebren a partir de la vigencia del Decreto Ejecutivo N°.7 de 10 de enero de 1995.

Conforme a lo antes señalado, estos contratos de arrendamientos en parte, se rigen por la ley 93 de 1973, y los demás por las leyes del Código Civil y Judicial. De acuerdo con la ley 28 de 1974 y el Decreto Ejecutivo N°. 37 de 1974, se reglamentan por la ley 93 de 1973, los tópicos contenidos en los artículos 4,5,6,7,8,10,13,16,19,20,65 y 66, lo cual es imprescindible tener

(2) Op. cit. pág.373.

claro; en cuanto al resto de las materias, es evidente que se rijan por el Código Judicial y Civil.

Ahora bien, aclarado lo pertinente al ámbito de aplicación de la Ley 93 de 1973, podemos concluir que no todas las normas jurídicas de la citada ley le son aplicables a todos los contratos de arrendamientos, ya que algunos se regirán por el Código Judicial y el Código Civil, es decir por la libre contratación.

Sin embargo, es oportuno advertir que la Ley 93 de 1973 como señalamos en líneas precedentes es de orden público, en consecuencia, su radio de acción deberá circunscribirse a las materias que en estas se contengan y no puede ir más allá de lo que la ley le señale, de acuerdo con el principio de legalidad contenido en el artículo 17 y 18 de la Constitución Política.

Así las cosas, la Ley 93 de 1973 es de carácter general en lo que respecta a su aplicación en materia de arrendamientos, por lo que no puede ser aplicable a los arrendamientos o subarrendamientos de locales comerciales de la Zona Libre de Colón por ser una legislación especial dirigida al libre comercio; sobre este aspecto, el Código Civil en su artículo 14 establece lo siguiente:

“**Artículo 14.** Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1...

2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; *y si estuviere en diversos código o leyes, se preferirá la disposición o ley especial sobre la materia de que se trate.*”

De lo anterior, se deduce con claridad que la ley especial prevalece sobre la general, en ese sentido el Decreto Ley 18 de 17 de junio de 1948 “*por la cual se crea la Zona Libre de Colón como Entidad Autónoma del Estado*” sobre estos efectos prevalece sobre la ley 93 de 1973, por los siguientes razonamientos jurídicos:

El Decreto Ley 18 de 17 de junio de 1948, es una ley especial, que regula las áreas de comercio libre, así como las áreas adyacentes, cercanas y de fácil comunicación al Puerto, las cuales destinará exclusivamente a las operaciones de intercambio o comercio internacional, entre otras. (V. artículo 7)

Para el establecimiento de las áreas de comercio internacional libre a que se refiere el artículo anterior, la Nación cederá a la Zona Libre de Colón el usufructo de las extensiones de terrenos que fueren necesarias, siempre que tales terrenos sean de propiedad nacional. Si fueren de propiedad particular, el Órgano Ejecutivo promoverá la expropiación sobre aquellas.

Por otra parte, son parte del patrimonio de la Zona Libre de Colón, los derechos de propiedad o de usufructo que adquiriera por su propia cuenta; los frutos y rentas que reciba de los bienes; los derechos, cánones, tarifas, tasas y cobranzas que perciba en pago de los servicios que preste en las áreas destinadas al comercio internacional libre...

Conforme al artículo 40 del Decreto Ley 18 de 1948, reformado por la Ley N°.24 de 18 de julio de 1997 ***“por la que se modifica el artículo 40 del Decreto-Ley 18 de 1948, Orgánico de la Zona Libre de Colón”***, la Zona Libre podrá realizar las siguientes operaciones, transacciones, negociaciones y actividades:

“a...

b) Permitir a otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, residentes o no residentes, que hayan cumplido previamente los requisitos de ley en cada caso, realizar en su propio nombre o en nombre de terceros, en beneficio propio o de terceros, las mismas operaciones, actividades, negociaciones y transacciones mencionadas en el ordinal a de este artículo;

c) Construir edificios para oficinas, fábricas, almacenes, depósitos o talleres para uso propio de la Zona Libre de Colón o ***para arrendarlas a las personas naturales o jurídicas a que se refiere el ordinal b)***;

d) Arrendar lotes de terreno para que otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras residentes o

no residentes, construyan edificios para los mismos fines indicados en el ordinal c) que antecede...

...

g) En general, permitir o autorizar toda clase de operaciones, transacciones, negociaciones y actividades propias incidentales, al establecimiento y funcionamiento de zonas de comercio internacional libre. Igualmente, podrá la administración de la Zona Libre de Colón permitir a terceros, las actividades incidentales de bancas, seguros, correduría de aduanas y de verificación o inspección de carga...

Artículo 41. Todas las mercaderías y demás artículos o efectos de comercio que entren a las áreas de comercio libre que posea u opere la Zona Libre de Colón, estarán exentos, en todo momento, del pago de impuestos, gravámenes y demás contribuciones fiscales, nacionales, provinciales, o de cualquier otro orden, inclusive derechos consulares o de cualquier otra denominación, tanto por la introducción de los mismos a dichas áreas como por su permanencia dentro de las áreas, ***salvo el pago de arrendamiento de locales así como de servicios de almacenaje, custodia, estiba, acarreo o de cualquier otra clase que se presten dentro de las áreas de comercio libre, de acuerdo con los reglamentos y tarifas que expida la Zona Libre de Colón con la aprobación del Órgano Ejecutivo***". (El resaltado es nuestro)

De igual manera, el Decreto N°. 665 de 2 de octubre de 1951 "*por el cual se aprueba el Reglamento Interno de la Zona Libre de Colón*" dispone entre las atribuciones de la Junta Directiva lo siguiente:

"Artículo 18. Las ratas de interés, ***los cánones de arrendamiento***, y las tarifas y tasas por los servicios que se presten en ***las áreas de comercio libre, serán fijados por la Junta Directiva a moción del Gerente y aprobados por el Órgano Ejecutivo***. Una vez puestas en vigor dichas ratas, cánones, tarifas y tasas, no podrán ser modificados sino por resolución de la Junta Directiva aprobada por el voto favorable de cuatro Directores por lo menos, previo

informe favorable del Gerente, y con la aprobación del Órgano Ejecutivo.” (El resaltado es nuestro)

Por otro lado, *el Departamento de Arrendamiento* de la Zona Libre de Colón le corresponde lo siguiente:

“Artículo 32. Los cánones de arrendamiento de edificios o locales propios de la Institución podrán ser fijados sobre la base de una rata de interés anual calculada sobre el valor de la construcción, o sobre la base de una suma fija diaria, semanal, mensual o anual por metro cúbico de espacio arrendado.

Artículo 33. Los cánones de arrendamiento de edificios y locales construidos dentro de las áreas de comercio libre, que no sean propiedad de la Institución, se regirán por las estipulaciones de las partes en los respectivos contratos. A falta de estipulación expresa, se aplicarán los cánones fijados por la Institución de acuerdo al artículo que antecede.” (Lo resaltado es nuestro)

De la legislación expuesta, en el tema de arrendamientos de locales construidos en la Zona Libre de Colón, así como de sus trámites y fijación de cánones de arrendamiento, somos del criterio que prevalece las normas de la Zona Libre de Colón contenidas en el Decreto Ley N°.18 de 1948; Decreto N°.665 de 2 de octubre de 1951 y la Ley 24 de 18 de julio de 1997, por tratarse de leyes especiales que regulan dicha materia de conformidad con el artículo 14 del Código Civil, por consiguiente, no le son aplicables en estos casos específicos las normas de la ley 93 de 1973.

En estos términos dejo contestada su interesante consulta, me suscribo de usted,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.
AMdeF/20/cch.