

Panamá, 8 de Septiembre de 1999.

Licenciada
ORCILA V. DE CONSTABLE
Sub-Administradora de la
Autoridad Marítima de Panamá
E. S. D.

Señora Sub-Administradora:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Oficio N° AMP-SA-309-99 LEG, fechado 19 de agosto de 1999, llegado a este Despacho el día 24 agosto del mismo año, por medio del cual solicita nuestra opinión jurídica, acerca de los siguientes puntos:

1. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 48 del Acuerdo N° 9 de 24 de marzo de 1976, ¿la Autoridad Marítima de Panamá puede emitir órdenes de desalojo de los diferentes recintos portuarios debido a la ocupación ilegal (entiéndase: contrato vencido)?
2. ¿La Autoridad Marítima de Panamá está excenta de interponer un proceso administrativo declarativo que establezca el carácter ilegal de la ocupación para proceder al desalojo respectivo?; y
3. ¿Procede la declaratoria de tácita reconducción con respecto a los contratos de arrendamiento celebrados por el Estado, a través de sus Instituciones centralizadas o descentralizadas, al tenor de lo dispuesto en los artículos 1316, 1317 y 1333 del Código Civil?

En primera instancia, tenemos que en la Consulta, se cuestiona si la Autoridad Marítima de Panamá puede emitir órdenes de desalojo de los diferentes recintos portuarios debido a la ocupación ilegal por vencimiento de contrato.

En este sentido, consideramos que el Decreto - Ley N° 7 de 10 de febrero de 1998, ¿Por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá, se unifican las distintas competencias marítimas de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones¿, no contiene normas específicas al respecto. No obstante, somos del criterio, que todas aquellas disposiciones legales y reglamentarias que no sean contrarias al Decreto - Ley N° 7, y que no han sido derogadas, mantienen su vigencia y eficacia jurídica. De allí, que entendamos que el Acuerdo N° 9 de 24 de marzo de 1976, a través del cual se establece el reglamento para otorgar concesiones, emitido por el Comité Ejecutivo de la Autoridad Portuaria Nacional (hoy Autoridad Marítima de Panamá), está vigente. Al respecto, el Acuerdo N° 9 en sus artículos 48 y 49 sobre la ocupación ilegal establecen:

¿Artículo 48. En el caso de ocupación ilegal de alguno de los bienes a que se refiere el Artículo 2°, ya sea por carecer de título el ocupante, por estar caducada la concesión o cualquier otra causa, la Autoridad Portuaria requerirá de la fuerza pública a fin de que proceda, sin más trámites, a desalojar los bienes ocupados indebidamente, sin perjuicio del pago de las indemnizaciones que corresponda.¿

¿Artículo 49. No se considerará ocupante ilegal, el concesionario que continuare usufructuando de la concesión, durante el lapso que medie entre la extinción de ésta y la Resolución que le otorgue su renovación, siempre que tal renovación la hubiere presentado antes del vencimiento de la concesión¿.

De los artículos transcritos se infiere, que la Autoridad Marítima de Panamá puede proceder a desalojar los bienes de la Institución ocupados indebidamente cuando:

1. El ocupante carezca de título, ya sea por estar caducada la concesión o por cualquier otra causa; y
2. A través de la Fuerza Pública, a fin de que proceda al desalojo.

Ahora bien, en cuanto al vencimiento del término del contrato como causal de resolución del mismo, el Decreto - Ley N° 7, no establece nada al respecto. A su vez, la Ley N° 56 de 27 de diciembre de 1995, sobre contratación pública, tampoco incluye dentro de las causales de resolución del contrato, el vencimiento del término del contrato. No obstante, la Ley de Contratación Pública, establece sobre las disposiciones aplicables a los Contratos Públicos, que ¿los Contratos Públicos que celebren las entidades públicas se regirán por las disposiciones de la presente Ley, y lo que en ella no se disponga expresamente, por las disposiciones del Código Civil o del Código de Comercio compatibles con las finalidades de contratación pública¿. De allí, que el Código Civil en las disposiciones que regulan el Contrato de Arrendamiento, establece que ¿si el arrendamiento se ha hecho por tiempo determinado, concluye el día prefijado sin necesidad de requerimiento¿ (Ver Artículo 1316).

En lo que respecta a la segunda interrogante, consideramos que la Autoridad Marítima de Panamá está exenta de interponer un proceso administrativo declarativo que establezca el carácter ilegal de la ocupación para proceder al desalojo del recinto portuario, ya que a luz del artículo 48 del Acuerdo N° 9, anteriormente transcrito, se infiere que sólo se requiere que el ocupante carezca del título, por estar caducada la concesión y que la Autoridad Marítima requiera de la Fuerza Pública para que proceda, sin más trámites al respectivo desalojo.

En otro orden de ideas, tenemos que la Consulta también cuestiona si procede la declaratoria de tácita reconducción con respecto de los contratos de arrendamiento celebrados por el Estado, a través de sus Instituciones centralizadas o descentralizadas; ya que existen situaciones actualmente en las que los arrendatarios de la Autoridad Marítima de Panamá continúan ocupando los bienes dados en arrendamiento, luego de vencido el término, por diversas razones, entre las cuales podemos enumerar (1) demora en el desalojo de las instalaciones de los otrora arrendatarios; (2) por estar surtiéndose los trámites de renovación del contrato original; ó (3) por existir reclamaciones o recursos legales pendientes o por resolver por la Autoridad, debido a acciones presentadas por el arrendatario.

Al respecto, la Ley N° 56 de 1995, sobre Contratación Pública, en su normativa no regula la tácita reconducción. No obstante, como lo hemos sostenido anteriormente, la Ley de Contratación Pública dispone que todo aquello que en ella no se disponga expresamente se regulará por las disposiciones del Código Civil compatibles con las

finalidades de la contratación pública. Siendo así, es importante analizar el contenido de los artículos del Código Civil que regulan la materia.

En este sentido, es necesario analizar el término *¿tácita reconducción¿*, dado que su conocimiento es medular en la absolución del cuestionamiento planteado.

Así, Dulio Arroyo Camacho, sobre la *tácita reconducción*, expresa lo siguiente:

*¿A propósito de la terminación por expiración del término, la ley contempla un caso excepcional, conocido con el nombre de *tácita reconducción*, en el cual, vencido éste, si bien el contrato original concluye, le ley entiende, si se cumplen los requisitos que a continuación veremos, celebrado *tácitamente* un nuevo contrato entre las mismas partes. De allí que pueda decirse que la *tácita reconducción* no es más que un nuevo contrato de arrendamiento consentido *tácita* o presuntamente por las partes. Así se ha fallado (Jurisprudencia Civil, N° 34). En el mismo sentido el Tribunal Supremo de España en sent. de 11 de abril de 1942 (V. PUIG PEÑA, ob. cit., p.215 y 216). En efecto, *reconducción* es acción y efecto de reconducir, volver a arrendar.*

Algunos códigos han proscrito esta institución; el nuestro, al igual que el español y muchos otros, la admite, pero siempre que se cumplan ciertos requisitos. Dicen a este respecto los arts. 1317 y 1318 del C.C.P.:

*¿Artículo 1317: si al terminar el contrato, permanece el arrendatario disfrutando quince días de la cosa arrendada con aquiescencia del arrendador, se entiende que hay *tácita reconducción* por el tiempo que establecen los artículos 1329 y 1333, a menos que haya precedido requerimiento¿.*

*¿Artículo 1318: en el caso de *tácita reconducción*, cesan respecto de ella, las obligaciones otorgadas por un tercero para la seguridad de un contrato principal¿.*

De estas disposiciones resulta que para que se dé el fenómeno de la *tácita reconducción* se requiere:

- a) Que se trate de un arrendamiento de inmuebles rústicos o urbanos sujetos a las normas del C. Civil, v. gr. tratándose de locales de uso comercial, industrial, profesional o docente, de conformidad con art. 42 de la Ley 93 de 1973.
- b) Que el contrato este sujeto a término.
- c) Que haya expirado el término. Por tanto, no procede la *tácita reconstrucción* si antes de vencerse dicho término las partes prorrogan el contrato.
- d) Que al terminar el contrato permanezca el arrendatario disfrutando quince días de la cosa arrendada. Como se advierte la propia Ley reconoce que el contrato original ha terminado.
- e) Que lo haga con la aquiescencia del arrendador. El Tribunal Supremo de España, en Sent. de 1° de diciembre de 1922, estimó que la mera tolerancia del arrendador, concediéndole al inquilino unos días más sobre el vencimiento, para efectuar la mudanza, no significa ampliación del contrato ni enerva la acción de lanzamiento.

f) Que no haya precedido requerimiento, o desahucio o sea, una manifestación de voluntad hecha por el arrendador al arrendatario, dando por terminado el arrendamiento, la cual debe hacer judicialmente (arts. 1385 y ss. del Código Judicial).

Conviene insistir que, en nuestro Derecho, la tácita reconducción no constituye una simple prórroga del contrato primitivo, sino un nuevo contrato, consentido tácitamente por las partes. De ello se deriva:

1. Que como el contrato original ha concluido, se consideran extinguidas las obligaciones y garantías accesorias otorgadas por un tercero para la seguridad del mismo. Así lo dispone el art. 1318.
2. Que como las partes nada han dicho sobre el tiempo de duración del nuevo contrato, y el contrato primitivo ha concluido, la ley entra a llenar esta laguna, así: si se trata de predios rústicos, el nuevo contrato dura el tiempo necesario para la recolección de los frutos, y, si es urbano, por un término igual al establecido en el contrato primitivo para el pago del precio (V. arts. 1317, 1329 y 1333).
3. En todo lo demás, el nuevo contrato se sujeta a las estipulaciones del contrato primitivo.

(ARROYO CAMACHO, Dulio. Contratos Civiles. Tomo I. Segunda Edición. Editorial Mizrachi & Pujol, S.A., Panamá, 1997. p. 346 y 347).

Luego de analizada la figura jurídica de la tácita reconducción, este Despacho llegó a la conclusión, que la declaratoria de tácita reconducción procede con respecto a los contratos de arrendamiento celebrados por el Estado, a través de sus instituciones centralizadas o descentralizadas, siempre y cuando haya aquiescencia por parte del Estado. No obstante, en los supuestos en que los arrendatarios continuen ocupando los bienes dados en arrendamiento, luego de vencido el término del contrato, ya sea, por demora en el desalojo de las instalaciones por los otrora arrendatarios, por estar surtiéndose los trámites de renovación del contrato original, o por existir reclamaciones o recursos legales pendientes o por resolver por la Autoridad, debido a acciones presentadas por el arrendatario, no dan lugar a la figura de la tácita reconducción, ya que no hay una manifestación de voluntad por parte de la Institución para contratar.

De esta manera esperamos haber despejado, sus inquietudes en relación a los temas presentados, me suscribo con mis respetos de siempre,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/IL/cch