

C-No.294

Panamá, 30 de noviembre de 2000.

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

Señor Director:

Nos referimos a su atenta Nota N° 14,700-3239-2000, calendada 16 de octubre de 2000, en la que se sirvió consultarnos acerca del alcance del artículo 9, de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, el cual dice en su tenor literal:

“Ningún contrato de arrendamiento o la prórroga de él podrá celebrarse por un término menor de tres (3) años; el arrendatario tendrá derecho a que se le prorrogue, por igual término en caso de que al vencerse el contrato estuviera al día en sus pagos.

Si el Arrendador rehusare recibir el importe del canon de arrendamiento, el arrendatario podrá depositarlo en la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda. La constancia correspondiente que se expida acreditará haber verificado sus pagos y para todos los efectos legales se entenderá prorrogado el contrato.”

Criterio de la Dirección General de Arrendamiento

La interpretación de la Dirección General de Arrendamientos en referencia a este artículo es que si una persona firma un contrato de arrendamiento habitacional que se encuentre bajo el ámbito de aplicación de la Ley, por tres (3) años, si se encuentra al día en sus pagos al vencerse los primeros tres (3) años, por ministerio de la Ley tiene derecho a una prórroga por tres (3) años más, y así seguirá extendiéndose la prórroga cada vez que venzan otros tres (3) años,

siempre y cuando el arrendatario esté al día en sus pagos al vencerse el término del contrato.

Para los efectos de arribar a una conclusión concreta a la interpretación de la norma antes aludida, consideramos necesario, hacer algunas consideraciones históricas en torno a la Ley 93/73, y abordar aquellos Decretos Ejecutivos que posteriormente excluyen del ámbito del derecho social algunos contratos de arrendamiento, para luego exponer nuestro criterio legal.

ANTECEDENTES DE LA LEY 93 DE 1973

Como cuestión previa, es conveniente destacar que a través de la Ley N°9 de 25 de enero de 1973, se creó el Ministerio de Vivienda, con el propósito de establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y desarrollo urbano destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población especialmente a los sectores de menor ingreso tal como lo consagra el artículo 113 de la Constitución Política de la República de Panamá (Ref. Artículo 1)

“Artículo 109. El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso.”

Como podemos apreciar, el aspecto de vivienda se circunscribe a un derecho social a favor de todos los pobladores. “La orientación de este importante derecho social, es la de promover y garantizar (en principio) una vivienda digna, mediante planes y programas de vivienda de interés social, lo que plantea la participación estatal en la plusvalía que puede generar su actividad urbanística, básicamente a los estamentos sociales más pobres. En esencia se resalta la primacía de un interés comunitario, tendiente a equilibrar los injustos contrapesos en materia habitacional.”¹

Con posterioridad se aprueba la Ley 93, de 4 de octubre de 1973, “ por la cual se dictan medidas sobre los arrendamientos y se crea el Ministerio de Vivienda la Dirección General de Arrendamientos”. En esta Ley se insertaron no sólo ordenanzas atinentes a los arrendamientos de bienes inmuebles destinados a la habitación, sino también para establecimientos comerciales, uso profesional, actividades industriales y docentes.

Obsérvese que el artículo 113 de la Carta Fundamental le da a la vivienda el carácter de derecho social, lo cual explica el hecho de que en esta Ley se deja de lado la contratación libre entre los particulares y lo sujeta a sus regulaciones,

¹ (FUENTES MONTENEGRO, Luis Constitución Política de la República de Panamá 1972; Reformada por los actos reformativos de 1978 y el acto constitucional de 1983 Titulada y comentada. Edición 1993, p.125)

por lo cual debemos atender esta excerta en armonía con el principio constitucional que la anima.

Así la cosas, podemos apreciar que esta Ley prevé diferentes tratamientos para los arrendamientos destinados a la vivienda y para los establecimientos comerciales, de uso profesional, industrial o docente en lo referente a las acciones de desahucio y lanzamiento en sus artículos 42, 43, 44 y demás concordantes, lo mismo que para la prolongación de los contratos.

No obstante, algunos contratos de arrendamientos fueron extraídos de la esfera de aplicación de la Ley 93 de 1973, así tenemos que el Decreto Ejecutivo N° 294 de 7 de diciembre de 1994 "por la cual se excluye del ámbito de aplicación de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, tal como quedó reformado 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, 20, 65, 66, 68, los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles que se regirán por la libre contratación". En su artículo 1 y 2 establece lo siguiente:

“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:

Los Contratos de arrendamientos de bienes inmuebles particulares destinados para habitación, cuyo canon de arrendamiento sea superior a la suma de Ciento Cincuenta Balboas (B/.150.00) mensuales.”

“Artículo 2. Este Decreto entrará a regir a partir del 30 de marzo de 1995.”

De igual forma, el Decreto Ejecutivo N°7 de 10 de enero de 1995 "por el cual se excluye del ámbito de aplicación de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, tal como quedó reformado 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 1, numeral 3, del Decreto N°37 de 15 de marzo de 1974, los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles que se regirán por la libre contratación, establece en su artículo 1, lo siguiente:

“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 1, N°3 del Decreto N°.37 de 15 de mayo de 1974.

- a. Los contratos de arrendamientos de habitaciones amuebladas en bienes inmuebles particulares

- destinadas a esta actividad en forma permanente u ocasional.
- b. Los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles particulares desocupados y destinados para habitación que se celebren a partir de la vigencia de este Decreto.
 - 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 norma de igual o de inferior jerarquía que le sea contraria.

Artículo 3. Este Decreto entrará a regir a partir de su promulgación.”

De los textos reproducidos, podemos apreciar que el legislador patrio, excluyó del ámbito de aplicación de la Ley 93 de 1973, algunos contratos como los antes mencionados, no obstante, para los efectos de la citada Ley 93, la misma rige para todos aquellos contratos que se formalicen bajo su regulación legal, ya que éstos se mantienen vigentes, por lo tanto, es menester señalar algunos aspectos de la prórroga automática contenida en el artículo 9, de la Ley y establecer algunas diferencias doctrinales con respecto a la tácita reconducción contenida en el artículo 42 de la Ley 93 de 1973 sobre el punto en cuestión. Veamos:

“Artículo 9. Ningún contrato de arrendamiento o la prórroga de él podrá celebrarse por un término menor de tres (3) años; el arrendatario tendrá derecho a que se le prorrogue, por igual término, en caso de que al vencerse el contrato estuviera al día en sus pagos. Si el arrendador rehusare recibir el importe del canon de arrendamiento, el arrendatario podrá depositarlo en la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda. La constancia correspondiente que se le expida acreditará haber verificado sus pagos y para todos los efectos legales se entenderá prorrogado el contrato.”

“Artículo 42. Tratándose de locales de uso comerciales, industrial, profesional o docente las acciones de desahucio y lanzamiento serán competencias de la jurisdicción ordinaria, de acuerdo con las leyes respectivas y con lo dispuesto en este artículo.

Si ocurre tácita reconducción el contrato se convierte en contrato por tiempo indefinido...”

La norma contenida en el artículo 9 de la ley 93 de 1973, en primer lugar hace referencia a la prórroga automática que opera inmediatamente una vez, venza el contrato de arrendamiento. Según esta norma, a los tres (3) años el arrendatario tiene derecho por ministerio de la ley, a que se le prorrogue el contrato de arrendamiento por igual término, siempre que esté al día en sus pagos. En el evento de que el arrendador rehusé recibir el importe del canon de arrendamiento, el arrendatario podrá depositarlo en la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda.

Sin embargo, vemos que en esta disposición no se hace mención de la figura de la tácita reconducción a la cual alude el artículo 42 de la ley 93 de 1973. Para entender la figura de la tácita reconducción y cuál es su diferencia con la prórroga automática, es necesario analizar los artículos 1316 y 1317 del Código Civil.

“Artículo 1316. Si el arrendamiento se ha hecho por tiempo determinado, concluye el día prefijado sin necesidad de requerimiento.

“Artículo 1317. Si al terminar el contrato, permanece el arrendatario disfrutando quince días de la cosa arrendada con adquiescencia del arrendador, se entiende que hay tácita reconducción por el tiempo que establecen los artículos 1329 y 1333, a menos que haya procedido requerimiento.”

Así las cosas, podemos entender del texto precitado, que si el contrato se ha celebrado por tiempo definido, concluye el día prefijado, pero si al terminar éste, el arrendatario permanece quince (15) días disfrutando de la cosa arrendada con el consentimiento del arrendador, se produce la tácita reconducción por el tiempo que establecen los artículos 1329 y 1333, a menos que haya procedido requerimiento. Las disposiciones legales mencionadas preceptúan lo siguiente:

“Artículo 1329. El arrendamiento de un predio rústico, cuando no se fija su duración, se entiende hecho por todo el tiempo necesario para la recolección de los frutos que toda la finca arrendada diere en un año o puede dar por una vez, aunque pasen dos o más años para obtenerlos.

El de tierras labrantías, divididas en dos o más hojas se entiende por tantos años cuantos sean éstas.

Artículo 1333. Si no se hubiere fijado plazo al arrendamiento, se entiende hecho por años cuando se ha fijado un alquiler anual, por meses cuando es mensual, por días cuando es diario.

En todo caso cesa el arrendamiento, sin necesidad de requerimiento especial, cumplido el término”.

No obstante, hay que distinguir entre predios rústicos y predios urbanos para establecer el término en que opera la tácita reconducción.

Los artículos 1316, 1317, 1329 y 1333, del Código Civil panameño corresponden a los artículos 1565, 1566, 1577 y 1581 del Código Civil español, que han merecido los siguientes comentarios del ilustre autor Castán Tobeñas:

“Terminación del arriendo. Es la causa más natural y normal. Si el arrendamiento-dice el art. 1.565- se ha hecho por tiempo determinado, concluye el día prefijado sin necesidad de requerimiento. Hay que entender aplicable esta regla lo mismo al caso de que el tiempo se haya señalado expresamente por las partes, que al de que rijan los plazos legales de los artículos 1577 y 1581, pues en ambos casos hay plazo cierto y determinado.

Pero hay una excepción a dicha doctrina en la hipótesis de la tácita reconducción, la cual implica una nueva locación consentida tácitamente y que sin solución de continuidad, sigue la anterior.

Para que exista esta tácita reconducción exige el 1566, requiere tres requisitos:1. Que al terminar el contrato permanezca el arrendatario disfrutando quince días de la cosa arrendada. 2. Que lo haga con aquiescencia del arrendador. 3. Que no haya precedido requerimiento, o sea, manifestación por cualquiera de las partes a la otra, de su voluntad de dar el arrendamiento por terminado.)

En cuanto a los efectos, no hay que olvidar que la tácita reconducción **no constituye una simple prórroga del primitivo contrato, sino que es un contrato nuevo.** De aquí que si bien se presume que este nuevo contrato se sujeta a iguales condiciones e igual precio que al anterior, este principio tiene las siguientes excepciones que marca el Código: 1ª. Que el tiempo de duración del nuevo arrendamiento no es el estipulado

para el primitivo contrato, sino el que señalen los artículos 1577 y 1581 para los arrendamientos rústicos del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1896, 12 de octubre de 1900 y 20 de noviembre de 1909). 2ª Que no se entienden subsistentes para el nuevo arrendamiento las obligaciones otorgadas por un tercero para la seguridad del contrato primitivo (art. 1567), pues estas obligaciones, como accesorias que son, quedan extinguidas al extinguirse la principal.

Las disposiciones del Código que anteceden, están muy afectadas y modificadas, por las de la vigente legislación sobre Arrendamientos rústicos y urbanos, que establecen, en tesis más o menos general, la prórroga del contrato a voluntad del arrendatario. (CASTÁN TOBEÑAS; José. Derecho Civil Español Común y Floral. 6ª.,ed., Tomo III págs 143 y 144)

Visto el examen precedente, en cuanto a los efectos de la tácita reconducción, podemos inferir que no constituye una simple prórroga del contrato antiguo, sino que se trata de un contrato nuevo, con tiempo de duración distinto al estipulado originalmente; el cual viene determinado por los artículos 1577 y 1581 (los cuales corresponden a los artículos 1329 y 1333 del Código Civil panameño), según se trate de predios rústicos o de predios urbanos. Pero resulta que, por imperativo del artículo 42 de la Ley 93 de 1973, la tácita reconducción tiene como efecto que el contrato de locales de uso comercial, industrial, profesional o docente se convierte en contrato por tiempo indefinido.

En consecuencia, estimamos que la prórroga aludida en el artículo 9, opera para todos los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles destinados a la vivienda y no a los locales de uso comercial, industrial, profesional o docente, para los cuales opera la tácita reconducción contemplada en el artículo 42 de la Ley 93 de 1973.

De igual manera, el ilustre Dulio Arroyo en su libro de Contratos Civiles Tomo I, ha hecho los siguientes comentarios sobre la prórroga y la tácita reconducción en los siguientes términos:

“El contrato de arrendamiento debe ser siempre por tiempo determinado, plazo que en ningún caso podrá ser inferior a tres (3) años. Es decir, que aunque las partes no estipulen el plazo, por ley se entiende que contrato queda sujeto al término mínimo de tres años (artículos 9 de la Ley 93/73)

También establece la ley que el arrendatario tendrá derecho a que se prorrogue el contrato, por igual

término, si al vencerse el mismo estuviera al día en el pago de la renta. Dicha prórroga, que opera automáticamente, procede de manera inmediata, siempre que el arrendatario lo desee y esté al día en pagos.

La prórroga automática a que nos venimos refiriendo opera en todos los contratos de arrendamientos contemplados por la ley 93, o únicamente en los destinados a vivienda? De los artículos 9,10, 28 ordinal 3 y 34 ordinal 2, parece resultar lo primero, no obstante el artículo 42 dispone lo contrario, esto es, que la prórroga no tiene lugar tratándose de locales de uso comercial, profesional, industrial o docente. El fundamento de esta última posición, es que el artículo 42 dice: a propósito de estos arrendamientos, que "Si ocurre tácita reconducción el contrato se convierte en contrato por tiempo indefinido (inc.2), ya que la tácita reconducción y la prórroga automática son dos instituciones que se excluyen, que son incompatibles, por las siguientes razones: 1. Constituye en nuestro Derecho, conforme a los artículos 1317 y 1318 del C. Civil, un nuevo contrato de arrendamiento (ya que el original ha concluido) consentido tácitamente por las partes. Para ello, para que proceda es preciso: a) Que el contrato original haya terminado; b) que el arrendatario, después de concluido el arrendamiento, siga disfrutando de la cosa arrendada durante quince (15) días; y c) que lo haga con la aquiescencia (consentimiento tácito) del arrendador.

Como se advierte, para que la tácita reconducción proceda es indispensable que el contrato primitivo haya concluido, y que el arrendatario continúe disfrutando la cosa arrendada durante quince días más con la adquiescencia del arrendadora. Y mal puede haber concluido el contrato si ha tenido lugar la prórroga automática del mismo. Además, en la tácita reconducción se trata de un nuevo contrato, mientras que en el caso de la prórroga es el mismo contrato que se prolonga en el tiempo; la primera requiere el consentimiento tácito, de ambas partes, en tanto que la segunda opera por el sólo ministerio de la ley, si se dan las dos condiciones que ella señala, aun la situación resulta indefinida, aunque aún no se ha producido la tácita reconducción; en la segunda ello no ocurre, ya

que la prórroga opera de manera automática, una vez, vencido el tiempo originalmente fijado.

A juicio del ilustre jurista, el legislador patrio limitó la aplicación de la prórroga automática únicamente a los locales destinados a vivienda por su misma naturaleza y situación acontecida en el tiempo, y por ser el artículo 42 posterior, y por ser la solución más razonable y conveniente. (ARROYO CAMACHO, Dulio. Contratos Civiles. Tomo I, 2ª ed., Editorial Mizrachi & Pujol S.A., Panamá 1997, págs. 376 y 377.)

Dictamen de la Procuraduría.

Este Despacho es de opinión, que la Ley 93 de 1973, es aplicable a todos los contratos de arrendamientos que por ésta se rijan y su ámbito de aplicación abarca íntegramente a todos los contratos cuyo, canon de arrendamiento no sea superior a los B/.150.00 balboas. (Ref. Decreto Ejecutivo N°294 de 7 de diciembre de 1974.)

En cuanto, al tiempo de duración de los contratos de arrendamientos habitacionales, somos del criterio que de conformidad con el artículo 9 de la ley 93 de 1973, estos se prorrogan por tres (3) años, siempre que al vencerse el contrato primitivo, el arrendatario esté al día en sus pagos; dicha prórroga opera de manera automática, y procede de manera indefinida siempre que el arrendatario lo desee y cumpla con los requisitos contenidos en el artículo 9, de la ut-supra Ley.

De acuerdo a sus efectos, estos contratos de arrendamientos de bienes inmuebles destinados a la vivienda, se prolongan en el tiempo de conformidad con la doctrina y la ley, según los artículos 9 y 10 de la Ley 93 de 1973. El arrendatario tiene derecho a que el arrendador le prorrogue el contrato por el mismo término, siempre y cuando se encuentre al día en sus pagos. En cuanto al Decreto Ejecutivo N°7 de 1995 es menester señalar que este rige para todos aquellos contratos que por esta ley se hayan pactado, los cuales se excluyen de la aplicación de la Ley 93 de 1973. En consecuencia, dicho Decreto no tendrá efectos sobre aquellos contratos que se firmen bajo las disposiciones legales contenidas en la Ley 93 de 1973, dado que ésta última se mantiene vigente.

En estos términos dejo contestada su interesante Consulta me suscribo de Usted, atentamente.

Original
 Copia
 Alma Montenegro de Fletcher
 Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
 Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.