



Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Coché

Penonomé, 13 de noviembre de 2023
C-SPC-006 -23.

Licenciada
Noriela Ruíz
Directora Regional del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento
Territorial de la Provincia de Coché
Ciudad de Penonomé
E. S. D.

Licenciada:

Ref. Funciones y competencias de las Comisiones de Vivienda del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

En cumplimiento a las atribuciones que nos otorga la Constitución y de manera especial a la facultad contenidas en el numeral 1 del artículo 6 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir de Consejero Jurídico de los servidores públicos administrativos, que nos consulten; tengo a bien dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su consulta N°14.810-373-2023, de 19 de octubre de 2023, que guarda relación con las funciones y competencias de las Comisiones de Vivienda del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Primeramente debemos señalar que, las consultas deben ser realizadas por los jefes de Despachos, toda vez que es a ellos a quienes les corresponde la toma de decisiones; además las mismas deben estar acompañadas del criterio jurídico respectivo, salvo aquellas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico, conforme lo establece el segundo párrafo del artículo 6 de la ley 38 de 2000.

No obstante lo anterior, y a manera de orientación, procederemos a responder lo consultado.

Nuestra Constitución Política de 1972, en el artículo 117, dispone la obligación del Estado Panameño de establecer la política nacional en materia de vivienda a fin de que toda la población goce de ese derecho social; el texto del referido artículo es el siguiente:

“ARTICULO 117. El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, todos las contrataciones de arrendamientos especialmente a los sectores de menor ingreso”.

MIVIUT
Sección Provincial de Coché
RECIBIDO

14/11/2023
9.10

En esa línea de ideas, mediante la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, se establece un régimen especial de regulación social de los arrendamientos de todos los bienes inmuebles particulares destinados para habitación, establecimientos comerciales, uso profesional, actividades industriales y docente; excluyendo de la aplicación de la Ley aquellos cuyo canon de arrendamiento sea establecido por día y las viviendas en los centros de verano que se arrienden por un término igual o menor a seis meses, incluyendo prórrogas (Ver artículo 3 de la Ley 93 de 1973).

A partir del 18 de marzo de 1974, fecha en la que entra en vigencia la Ley 28 de 12 de marzo de 1974, el artículo 1 de la Ley 93 de 1973 es modificado, incorporándose la facultad del Órgano Ejecutivo de establecer exclusiones a la aplicación íntegra de la Ley 93 de 1973 por medio de Decreto, y en base a tramos de arrendamientos u otras características, de manera que esas exclusiones quedan sujeta a la libre contratación y les es aplicable el Código Civil, y por tanto las controversias que surjan sobre ellas, de allí, es nuestro criterio, que las mismas están sujetas a la competencia de la justicia ordinaria, salvo en los casos en los que les es aplicable la Ley 93 de 1973, incluyendo el régimen de sanciones por infracciones, faltas o contravenciones relacionadas directamente con los artículos de la Ley 93 de 1973 que le son aplicables, entre ellos el 65 y 66 que tratan esa materia.

En este sentido, el artículo 1 de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, tal cual fue modificado por el artículo 1 de la Ley 28 de 12 de marzo de 1974, establece lo siguiente:

“Artículo 1. El artículo 1 de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973 quedará así:

“Es de orden público el arrendamiento de bienes inmuebles particulares destinados para habitación, establecimientos comerciales, uso profesional, actividades industriales y docentes.

Salvo lo dispuesto en los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 10, 13, 16, 19, 20, 65, 66 y 68, el Órgano Ejecutivo podrá excluir del ámbito de aplicación de esta Ley y en base a tramos de arrendamientos u otras características, los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles que se regirán por la libre contratación”.

Como puede observarse, la introducción del segundo párrafo del artículo 1 de la Ley 93 de 1973, da al Órgano Ejecutivo la potestad de regular los contratos que se rigen íntegramente por la Ley 93 de 1973 y aquellos a los cuales sólo se le aplicaran los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 10, 13, 16, 19, 20, 65, 66 y 68. En este último caso, a partir del 1 de junio de 1974, el Ministerio de Vivienda mediante el Decreto 37 de 15 de mayo de 1974, procedió a excluir los contratos para uso habitacional superiores a doscientos cincuenta balboas (B/.250.00); y los destinados a establecimientos comerciales, uso profesional, actividades industriales y docente, con canon superiores a quinientos balboas (B/.500.00); y los contratos de arrendamientos de habitaciones amuebladas de bienes inmuebles particulares destinados a esta actividad de manera permanente u ocasional cuando el lapso de ocupación fuera igual o inferior a tres (3) meses. (Ver Decreto 37, G. O. 17597 de 21 de mayo de 1974).

Un hecho relevante de resaltar, es la promulgación de la Ley 38 de 3 de noviembre de 1984, publicada en la G. O. 20186 de viernes 16 de noviembre de 1984, "Por la cual se dictan medidas para incentivar la construcción de viviendas nuevas para arrendamientos", a través de la cual se excluye de la aplicación íntegra de la Ley 93 de 1973, a los contratos de arrendamientos de edificios cuya construcción se haya dado a partir de la vigencia de esta normativa. El artículo 1 de la Ley 38 de 1984, establece lo siguiente:

"Artículo 1. No se aplicarán las disposiciones de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, a los Contratos de Arrendamientos de Edificios cuya construcción se inicie a partir de la vigencia de esta Ley que se destinen para habitación, establecimientos comerciales, uso profesional o actividades industriales o docentes, con independencia del canon de arrendamiento pactado, con excepción de los preceptos contenidos en los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 10, 13, 16, 19, 20, 65, 66 y 68 de dicha Ley.

Para los efectos de la presente Ley se tendrá como fecha de inicio de la construcción la contenida en el Permiso de Construcción".

El artículo 2 establece que la referida Ley 38 de 1984, comenzará a regir a partir de su promulgación, misma que se dio el 16 de noviembre de 1984; por lo que somos del criterio que a partir de esa fecha todos los edificios, sin distinción alguna, que se han construido, quedan sujetos a este ordenamiento jurídico, toda vez que la Ley se encuentra vigente, y si se han destinado a arrendamiento, están excluidos de la aplicación íntegra de la Ley 93 de 1973; para lo cual se requiere acreditar que el respectivo Permiso de Construcción es de fecha igual, o posterior, al 16 de noviembre de 1984.

Debe entenderse, según la Real Academia Española de la Lengua, el término edificio como:

"Edificio: Toda construcción estable, hecha con materiales resistentes, para ser habitada o para otro uso".

En el sentido más amplio edificio es sinónimo de inmueble, construcción, fábrica, obra, residencia, manzana, bloque, solar, casa, vivienda (Diccionario de sinónimos y antónimos, Oceano, 2012).

El referido Decreto 37 de 15 de mayo de 1974, en lo que respecta a los arrendamientos de bienes inmuebles particulares destinados a habitación rigió, hasta el 30 de marzo de 1995, toda vez que mediante Decreto Ejecutivo 294 de 7 de diciembre de 1995 (Ver G. O. 22689 de 23 de diciembre de 1984), el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Vivienda, excluye del ámbito de aplicación íntegra de la Ley 93 de 1973 a los contratos de arrendamientos destinados a habitación con canones de arrendamientos superiores a ciento cincuenta balboas (B/.150.00) mensuales.

El artículo 1 del Decreto Ejecutivo 294 de 7 de diciembre de 1994, señala lo siguiente:

"Artículo 1: Excluir del ámbito de aplicación de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, tal como quedó modificada por la Ley 28 de 12 de marzo de 1974.

1. 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”.

Cabe mencionar, que es nuestro criterio que tratándose de contratos de arrendamientos de bienes inmuebles particulares, solamente se encuentran sometidos al régimen especial de arrendamiento en forma integral, aquellos cuya permiso de construcción se concedió antes del 16 de noviembre de 1984, y que además, concurra la circunstancia establecida a partir del 30 de marzo de 1995, de ser contratos cuyo arrendamiento se destine a habitación con canon menor o igual a ciento cincuenta balboas (B/.150.00).

Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo No.7 de 10 de enero de 1995, norma promulgada el 24 de enero de 1995; el Órgano Ejecutivo excluye del ámbito de aplicación de la Ley 93 de 1973, en los términos introducidos por la modificación de la Ley 28 de 12 de marzo de 1974, a los contratos de inmuebles particulares con ciertas características, incluyendo los desocupados, amueblados, para uso comercial, profesional, uso industrial o docente, introduciendo ciertas circunstancias, que en el supuesto de darse, excluyen la mayoría de los contratos de arrendamientos del ámbito de aplicación integral de la Ley 93 de 1973.

El artículo 1 del referido Decreto Ejecutivo, indica lo siguiente:

“Artículo 1: Excluir del ámbito de aplicación de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, tal cual 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 No. 37 del 15 de mayo de 1974.

- a. Los contratos de arrendamientos de habitaciones amuebladas en bienes inmuebles particulares destinados a esta actividad en forma permanente u ocasional.
- b. Los contratos de arrendamientos en 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 y docente.”

Como puede observarse, entre las circunstancias para excluirlos del ámbito de aplicación integral de la Ley 93 de 1974, se encuentran los contratos de bienes inmuebles particulares que se celebren sobre bienes inmuebles desocupados y que estén destinados a habitación, a los que sólo les es aplicable los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 10, 13, 16, 19, 65, 66 y 68 de la citada Ley 93.

Siendo así las cosas, podemos concluir que, la Ley 93 de 4 de octubre sólo es aplicable de forma íntegra a los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles particulares destinados a habitación, excluyendo los amueblados, celebrados antes del 24 de enero de 1995, siempre que se trate de edificios construidos antes del 16 de noviembre de 1984, y que hayan sido pactados con un canon de arrendamiento de hasta ciento cincuenta balboas.

Sobre la competencia para la resolución de los conflictos generados con ocasión de una relación contractual, hay que distinguir entre los contratos amparados de forma integral por la Ley 93 de 1974, los cuales son de competencia de las comisiones de vivienda; y los que se encuentran excluidos en parte de la aplicación de esa Ley, es decir, los que son de libre contratación, en cuyo caso son de competencia de la Jurisdicción Ordinaria.

Aclarado el punto referente a la aplicación integral de la Ley 93 de 4 de octubre de 1974, corresponde ahora ver la aplicabilidad del régimen de solución de conflictos con ocasión a las emanadas de la actividad de arrendamiento, haciendo énfasis en la competencia de las Comisiones de Vivienda adscritas a la Dirección General de Arrendamientos.

En este sentido, el artículo 57 de la Ley 93 de 1974, señala lo siguiente:

“Artículo 57. Créase bajo la dependencia de la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda las Comisiones de Vivienda que tendrán las siguientes funciones:

1. Promover arreglos entre arrendadores y arrendatarios para el pago de cánones de arrendamiento atrasados;
2. Efectuar investigaciones con el objeto de comprobar los casos en que los arrendatarios desocupados o imposibilitados para trabajar tengan derecho al FONDO DE ASISTENCIA HABITACIONAL para los efectos del pago de canon de arrendamiento, y determinar el momento en que pierdan el derecho al mismo;
3. Atender quejas de los arrendatarios por razones de insalubridad o inseguridad de las viviendas que ocupan y ponerlas en conocimiento de las autoridades respectivas para los efectos de la Ley;
4. Recibir las solicitudes de autorización para aumentar los cánones de arrendamiento y remitirlas a la Dirección General de Arrendamientos para su tramitación;
5. Tramitar y decidir en primera instancia quejas y conflictos entre arrendatarios y arrendadores;
6. Atender todas las notificaciones de desahucio y solicitudes de lanzamiento de locales habitacionales; y
7. Las demás funciones que le señalen la Ley, los Reglamentos y el Ministro”.

Como puede observarse, las competencia de las Comisiones de Vivienda en atención a los posibles conflictos entre arrendador y arrendatario, se encuentra directamente relacionada con mecanismos de protección social a que están sometidos los contratos amparados totalmente bajo la Ley 93 de 1974; y en los casos fuera de esa protección total debe remitirlos a las autoridades correspondientes, la Jurisdicción Ordinaria. (Ver numeral 3 del artículo 40 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000).

En cuanto a las normas relacionadas con el procedimiento establecido en el Decreto Ejecutivo No. 87 de 28 de septiembre de 1993. “Por el cual se aprueba el Reglamento sobre trámites, Demandas y Solicitudes relacionadas con arrendamientos urbanos sujeto a la Ley 93 de 4 de octubre de 1973”, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Vivienda, debe tenerse claro, según nuestro criterio, que el mismo es aplicable a situaciones que sean

consecuencia de arrendamientos sometidos bajo el amparo total de la Ley 93 de 1973, y que tratándose de situaciones relacionadas con la aplicación de los artículos de aplicación general, corresponda por Ley la competencia a dichas instancias.

Sobre lo anterior, debe distinguirse la materia específica de que se trate, toda vez que existen algunas materias relacionadas con los artículos de aplicación general, como lo es el caso de la devolución de los depósitos a que hace referencia el artículo 13 de la Ley 93 de 1973, modificada por el artículo 1 de la Ley 259 de 2 de diciembre de 2021, y que a pesar de tratarse de posibles casos de contratos excluidos de la aplicación integral de la ley 93 de 1973, deben ser tramitados ante la Dirección General de Arrendamientos; caso similar son las quejas por infracciones o violaciones a disposiciones de aplicación general, que pueden generar la aplicación de una sanción administrativa y que son competencia del Director General de Arrendamiento, conforme lo establece el artículo 65, mismo que es de aplicación general.

En este orden de ideas, el artículo 1 del Reglamento aprobado por el citado Decreto Ejecutivo 87, textualmente indica lo siguiente:

Artículo 1: El procedimiento señalado en el presente Decreto se aplicará en las siguientes materias: “

COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ARRENDAMIENTOS EN PRIMERA INSTANCIA

1. Desalojos Temporales por Reparaciones.
2. Devoluciones de Depósitos.
3. Aumentos ilegales.
4. Condenas y Rehabilitaciones.
5. Aumentos de Cánones.
6. Notificaciones de Opción de Compra.
7. Las demás materias que se adscriban legalmente.

COMPETENCIA DE LAS COMISIONES DE VIVIENDA EN PRIMERA INSTANCIA

1. Trámites de Lanzamientos y Desahucios.
2. Resoluciones de Contratos.
3. Quejas por Reparaciones.
4. Sub-arrendamientos ilegales.
5. Formalización Contenciosa y no Contenciosa de los Contratos.
6. Subrogación de Contratos.
7. Pago por Consignación.
8. Las demás materias que se adscriban legalmente.

PARAGRAFO: No se incluyen dentro de la presente reglamentación los trámites de condena y rehabilitación de mejoras que regula la ley 98 de 4 de octubre de 1973; el trámite de los aumentos de cánones que regula el Decreto No. 43 de 2 de junio de 1978; ni el Reglamento de la Notificación de la Opción de compra, que está regulado en el Decreto No. 42 de 2 de junio de 1978; los cuales seguirán vigentes y también corresponde sus trámites a la Dirección General de Arrendamientos”.

Sobre las competencias de la Dirección General de Arrendamientos, debe quedar claro que pueden acudir tanto los propietarios como administradores, siempre que el arrendamiento se encuentre regulado por la Ley 93 de 1973, tal cual lo determina el artículo 4 del Reglamento aprobado por el Decreto 87 de 1993; el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 4: Podrán tramitar en los procesos administrativos que se ventilen ante la Dirección General de Arrendamientos, personas que sean propietarios o administradores de un bien inmueble objeto de regulación de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973”.

En cuanto a la aplicación del artículo 36 del Reglamento aprobado por el Decreto Ejecutivo 87 de 1993, al cual hemos hecho referencia: cabe indicar que con posterioridad al mismo se promulgó la Ley 38 de 31 de julio de 2000, la cual establece en el artículo 35 el orden de prelación en la aplicación de la legislación nacional vigente. Adicionalmente, en ese orden de ideas, los artículos 37 y 202 de dicha Ley establecen los criterios de aplicación de normas supletorias en los casos de lagunas que presenten la normativa aplicable.

Veamos el artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual determina lo siguiente:

“Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.

En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios.

A nivel de las juntas comunales y las juntas locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de Gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales”.

EL artículo 37 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece lo siguiente:

“Artículo 37. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley”.

Y, el artículo 202 de esa excerpta legal, indica lo siguiente:

“Artículo 202. Los vacíos del Libro Primero de esta Ley, serán llenados con las normas contenidas en el Libro Primero del Código Judicial. Las disposiciones del Libro Segundo de esta Ley serán aplicadas supletoriamente en los procedimientos administrativos especiales vigentes, en los términos previstos en el artículo 37. Los vacíos del procedimiento administrativo general dictado por la presente Ley se suplirán con las normas de procedimiento administrativo que regulen materias semejantes y, en su defecto, por las normas del Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos”.

En relación a la aplicación de normas supletorias, en el caso de lagunas en las regulaciones procedimentales contenidas en el Decreto Ejecutivo 87 de 1993, es nuestro criterio que corresponde aplicar las normas contenidas en la Ley 38 de 2000, la cual aprueba el procedimiento administrativo general, y las cuales les hemos citado.

Atentamente,



Eryn Celso Arcia González
Secretario Provincial de Coelá
Procuraduría de la Administración