

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR EL LCDO. NELSON ROJAS AVILA, EN REPRESENTACION DE DRAVIDIA, S.A., PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACTO ADMINISTRATIVO CONTENIDO EN LA RESOLUCION A-1-08=90 DGA DE 2 DE FEBRERO DE 1990, EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE ARRENDAMIENTOS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA.

-CONTENIDO JURIDICO-

Sala Tercera. Contencioso Administrativo.

Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción. Acto Administrativo Impugnado. Resolución expedida por el Director General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda. Alza Ilegal del Canon de Arrendamiento. Se ordena devolver las sumas cobradas en exceso. Legalidad de la Resolución Impugnada y demás Actos Confirmatorios.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Panamá, treinta y uno (31) de julio de mil novecientos noventa y dos (1992).-

V I S T O S :

El licenciado Nelson Rojas Avila en representación de DRAVIDIA, S.A., ha interpuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. A.1-08-90DGA de 2 de febrero de 1990, expedida por el Director General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda.

El demandante sustenta su pretensión en los siguientes hechos.

"PRIMERO: El día 16 de enero de 1989, la sociedad CHUGANI, S.A., por medio de apoderado legal, demandó ante la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda, a las sociedades ISTHMIAN INVESTIMENT CORPORATION Y DRAVIDIA, S.A., por aumento ilegal del canon de arrendamiento de un local comercial, de propiedad de DRAVIDIA, S.A., ubicado en el inmueble No.7-92 de la Calle J de la Ciudad de Panamá. Tal aumento, conforme se indicó en la demanda, se realizó de forma sucesiva a partir del año 1967.

SEGUNDO: Según se expresó en la contestación de la demanda, DRAVIDIA, S.A. adquirió el inmueble en donde se ubica el local comercial a que se refiere la litis, en el mes de noviembre del año 1977; sin embargo, la relación de arrendamiento entre ella y la Sociedad CHUGANI, S.A., se formalizó a partir del mes de enero de 1979.

TERCERO: Conforme lo señala la Resolución No. A-1-08-90DGA, que motiva la presente demanda, el canon de arrendamiento existente al inicio de la relación contractual habida entre DRAVIDIA,

S.A., y CHUGANI, S.A., o sea, en el mes de enero de 1979, era de B/350.00 (trescientos cincuenta balboas) mensuales.

CUARTO: En virtud de lo anterior y ante la ausencia de una autorización posterior del Director General de Arrendamientos que permitiera ajustes sobre dicho canon de arrendamiento, este funcionario declaró ilegales los aumentos que de común acuerdo se produjeron en forma sucesiva en el canon de alquiler del local ocupado por la demandante y se ordenó a mi representada devolver a la arrendataria las sumas cobradas de más en tal concepto.

QUINTO: Sin embargo, la Resolución impugnada, hace caso omiso de la excepción de prescripción presentada al contestarse la demanda y que se refiere, de manera particular, a la prescripción extintiva que ya había operado respecto de la acción ejercida por la sociedad demandante al momento de solicitar el reconocimiento por vía administrativa de un derecho que le concedía la Ley 93 de 4 de octubre de 1973.

SEXTO: Tal y como fue observado al Director General de Arrendamientos en la excepción antes indicada, la Ley 93 de 1973 guarda absoluto silencio respecto al término de que goza el arrendatario para reclamar por los aumentos realizados por el arrendador sin mediar la autorización administrativa correspondiente.

SEPTIMO: Ante tal laguna o vacío legal y tomando en consideración el hecho de que ambas partes de la relación eran comerciantes, se solicitó la aplicación, de manera subsidiaria, de las normas que sobre prescripción ordinaria en materia mercantil tiene el artículo 1650 del Código de Comercio.

OCTAVO: Esta solicitud, que como ya se indicó, fue presentada por vía de una excepción, no fue ni siquiera considerada por el funcionario de primera instancia, lo que dio lugar a la presentación de un Recurso de Reconsideración ante el mismo, que fue decidido de manera negativa mediante la Resolución No. R-R-13-90-DGA de 15 de junio de 1990, sin entrar en mayores consideraciones jurídicas y sólo bajo el argumento de que la fuente supletoria de derecho en este caso era el Código Civil y no el Código de Comercio.

NOVENO: Ante la decisión adoptada, mi mandante hizo uso del Recurso de Apelación anunciado en subsidio ante el Ministro de Vivienda; recurso que fue resuelto mediante la resolución No. 22-91 de 19 de febrero de 1991, negándose igualmente lo pedido, por considerarse como norma aplicable en la decisión del negocio, la contenida en el artículo 1701 del Código Civil, relativa a la prescripción de las acciones personales, haciéndose omisión absoluta del carácter de comerciantes

de ambas partes, situación que debió motivar la aplicación de las disposiciones que sobre esta materia contiene el Código de Comercio" (fs. 26-28).

Adicionalmente, el actor alega que la Resolución acusada de ilegal viola los artículos 3, 4 y 1650 del Código de Comercio y el artículo 1701 del Código Civil.

Luego de admitida la demanda, el Magistrado Sustanciador procedió a solicitar un informe de conducta al Director General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda en relación a su actuación en el proceso en referencia a lo que el citado funcionario respondió lo siguiente.

"1. El día 16 de enero de 1989, se recibió en esta Dirección General de Arrendamientos, queja por aumento ilegal interpuesta por el LCDO. JAIME CHOY GARCIA, en representación de la Sociedad CHUGANI, S.A., en cotnra de ISTHMIAN INVESTMENT CORPORATION y/o DRAVIDIA, S.A..

2. Luego de haber verificado que se cumplieron los trámites legales correspondientes, se corrió formal traslado de la anterior queja a ISTHMIAN INVESTMENT CORPORATION y/o DRAVIDIA, S.A., la cual contestaron por medio de su apoderado especial.

3. Del estudio de las pruebas presentadas y de las controversias procesales habidas en el expediente de los preceptos legales que regulan la materia se consideró mediante Resolución No.A-I-08-90, extendida por la Dirección General de Arrendamientos que efectivamente el demandado arrendador en la relación contractual, efectuó aumento ilegal en el canon de arrendamiento al local comercial de la planta Baja del Edificio No.7-92 ubicado en Calle J, Corregimiento de Santa Ana.

4. Dentro del término legal y en debida forma se presentó Recurso de Reconsideración por parte del LCDO. ARISTIDES FIGUEROA G., el día 23 de febrero de 1990, por considerar que su Representante DRAVIDIA, S.A. no debe pagar la cantidad indicada en la Resolución según lo dispuesto en el artículo 1650 del Código de Comercio.

5. Mediante Resolución No.R-R-13-90-DGA, de 15 de junio de 1990, emitida por esta Dirección se mantiene en todas sus partes la Resolución No.A-I-08-90 de 2 de febrero de 1990, puesto que si se incurrió en un aumento ilegal, ya que así lo demuestran las pruebas aportadas.

6. El 12 de julio de 1990 el LCDO. ARISTIDES FIGUEROA G., Representante de DRAVIDIA, S.A. presentó la Sustentación del Recurso de Apelación, y el 23 de julio de 1990 el LCDO. ROLANDO MARCOS HERMOSO recibe traslado del Recurso de Apelación interpuesto por el LCDO. FIGUEROA.

7. En cumplimiento de la apelación interpuesta

por el LCDO. ARISTIDES FIGUEROA se envió el expediente al Despacho del Ministro de Vivienda por ser el Superior Jerárquico correspondiente.

8. Mediante la Resolución No. 22-91 de 19 de febrero de 1991, el Ministro de la Vivienda, confirma en todas sus partes la Resolución No. A.-I-08-90-DGA, de 2 de febrero de 1990 y la Resolución No. R-R-13-90-DGA, del 15 de junio de 1990, ambas proferidas por la Dirección General de Arrendamientos y comunica que queda agotada la vía gubernativa" (fs. 36-37).

Del libelo de la demanda se le corrió traslado al Procurador de la Administración, quien se opuso a la pretensión del demandante.

Encontrándose el proceso en estado de resolver, los Magistrados de la Sala Tercera entran a dirimir la presente controversia.

DRAVIDIA, S.A., mediante apoderado judicial, solicita se declare nula, por ilegal, la Resolución No. A-1-08-90-DGA. proferida por el Director General de Arrendamientos, mediante la cual se declaró ilegal, a partir del mes de enero de 1979, el alza del Canon de arrendamiento por parte de DRAVIDIA, S.A. a la sociedad CHUGANI, S.A.

Las primeras normas que se consideran vulneradas son los artículos 3, 4 y 1650 del Código de Comercio. El demandante expone el concepto de las supuestas violaciones en los siguientes términos:

a. Artículo 3.

"En el acto administrativo recurrido se ha transgredido de manera directa esta norma, al no tomarse en consideración el hecho primordial de que ambas partes de la relación, arrendador y arrendatario eran comerciantes. En este sentido cabe indicar que la relación habida entre las partes no era otra cosa que un claro acto de tráfico mercantil si se toma en consideración de que además del carácter de comerciante de ambas, tal relación no tenía por objeto otra cosa que el arriendo de un local destinado a servir exclusivamente como establecimiento de uso comercial" (fs. 28-29).

b. Artículo 4.

"La violación se produce de manera directa por cuanto según se manifestó al darse contestación a la demanda por aumento ilegal de canon de arrendamiento interpuesta por la sociedad Chugani, S.A., en contra de mi representada, DRAVIDIA, S.A., la celebración del contrato de alquiler de un local comercial de su propiedad, era parte del giro normal de sus actividades comerciales, por lo que en consecuencia todos aquellos efectos de la relación no cubiertos por los efectos de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973 que regula los contratos de arrendamiento en Panamá, debían ser resueltos tomando como fuente las disposiciones del Código de Comercio" (fs. 29).

c. Artículo 1650.

"La violación de esta norma se da de manera directa, toda vez que según lo dispone de manera expresa su párrafo segundo, de obligatoria aplicación en la controversia por la especial calidad de comerciantes de las partes, la prescripción ordinaria en materia mercantil opera a los cinco años, por lo que resulta evidente, pese a lo resuelto por el acto administrativo recurrido, que cualquier derecho que hubiera conferido a la demandante la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, para reclamar la devolución de sumas de dinero pagadas en exceso sobre el canon de arrendamiento de un local de uso exclusivamente comercial, se encontraba prescrito en la fecha de presentación de su reclamo, al haber operado por su falta de ejercicio oportuno, la prescripción extintiva. En consecuencia, al no haberse ni siquiera considerado la aplicación de la norma transcrita, se ha dado su violación de manera directa" (fs. 30).

Por último, se aduce como violado el artículo 1701 del Código Civil. El concepto de la violación la expone el demandante así:

"Tanto el acto originario producido por el Director General de Arrendamientos, como los actos confirmatorios del mismo, al condenar a mi representada a devolver a Chugani, S.A., las sumas cobradas en exceso sobre el canon de arrendamiento de un local comercial ubicado en la planta baja del edificio No.7-92, ubicado en Calle J., Corregimiento de Santa Ana, a partir del mes de enero del año 1979, usan como fundamento de derecho el artículo 1701 del Código Civil que, tratándose de acciones personales, establece el término de 15 años para su prescripción. Siendo ambas partes, como en efecto lo eran, comerciantes, mal podía aplicarse esta disposición del Código Civil, extensiva sólo a actos de naturaleza Civil.

Si bien la Ley 93 de 1973, no prevé norma alguna relativa a la prescripción de la acción que tiene el arrendatario para reclamar por un aumento ilegal, en el caso que nos ocupa, se ha dado la violación por indebida aplicación de la disposición antes transcrita, al aplicarla a un supuesto de hecho no contemplado en ella, al ser el acto celebrado entre las partes un acto de comercio por la calidad de éstas y, por ende, sujeto, en cuanto a lo no regido por la Ley 93 de 1973, a las disposiciones especiales sobre la materia contempladas en la ley mercantil y no a aquellas de naturaleza civil establecidas en tal legislación" (fs.30-31).

Por su parte el Procurador de la Administración, al evacuar el traslado de la demanda lo hizo en forma conjunta respecto de las dos primeras violaciones del Código de Comercio o sea, los artículos 3 y 4 de la siguiente manera:

"Yerra el actor en sus apreciaciones, toda vez

que en el caso sub júdice no es suficiente que ambas partes sean comerciantes para que queden sujetos al Código de Comercio, tal como se alega, ya que la Ley 93 de 1973, modificada por la Ley 28 de 12 de marzo de 1984, (sic) en su artículo primero dispone que se trata de una norma 'de orden público el arrendamiento de bienes inmuebles particulares destinados para habitación, establecimientos comerciales, uso profesional, actividades industriales y docentes...'.
'

Aunado a ello, el Código de Comercio no regula el arrendamiento de bienes inmuebles (entre ellos, los destinados a establecimientos comerciales); por tal razón no procede su aplicación.

El Código Civil en cambio, posee un artículo destinado a este tipo de arrendamiento, por ello es que aplica supletoriamente en materia de prescripción para el reclamo 1701 que se lee:

ARTICULO 1701: Prescriben en quince años las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción.

En consecuencia no se ha producido las violaciones invocadas" (48-49).

En tanto que su criterio con relación al artículo 1650 de la misma excerta legal, es el que a seguidas se copia:

"Ya observamos en el análisis, que no es aplicable el Código de Comercio como norma de carácter supletoria, sólo por el hecho que ambos sean comerciantes, por ende el período de prescripción extintiva de cinco años, señalado en la norma pretranscrita no es la que ha de aplicarse al caso sub júdice; por tanto no es cierto que esta excerta se haya infringido de forma directa por no haber considerado su aplicación" (fs. 50).

Por último, el funcionario del Ministerio Público, al analizar la supuesta violación que se le endilga al artículo 1701, manifestó;

"Se señaló anteriormente, que efectivamente la Ley 93 de 1973, 'no prevé norma alguna relativa a la prescripción de la acción que tiene el arrendatario para reclamar por aumento ilegal' del canon, pero al ser regulado el arrendamiento de inmuebles por el Código Civil, procede la aplicación de su articulado, también en materia de prescripción, por ello es que se aplicó la norma bajo análisis y no el Código de Comercio.

Por tanto, no hay tal aplicación indebida como alega el demandante" (fs. 51).

Por otro lado, la firma Troyano y Visuetti, en representación de CHUGANI, S.A. se presentó en calidad de tercero interesado y contestó oponiéndose a la demanda bajo estudio.

Dentro de las pretensiones del tercero opositor está que "se niegue lo que se demanda por carecer de fundamento, por cuanto que el acto atacado... no adolece de los vicios de ilegalidad que se les imputan".

Lo medular de su oposición se basa en lo siguiente:

"Por nuestra parte consideramos que no se da violación alguna... pues en el mismo se expresa, a contrario sensu, que cuando el contrato fuere de naturaleza exclusivamente civil, no será considerado como acto de comercio.

De lo anterior tenemos que concluir que tratándose de un contrato de arrendamiento, que es de los nominados y regulados por el Código Civil, no así por el Código de Comercio, su naturaleza es exclusivamente civil. Siendo ello así, aunque alguna de las partes, o ambos, sean comerciantes, el contrato siempre será civil, aunque la cosa arrendada sea utilizada para una actividad comercial ...

Tal como lo manifestamos al referirnos al punto anterior, tratándose de un contrato de naturaleza exclusivamente civil, no tiene aplicación el artículo 4o. del Código de Comercio anteriormente transcrito, puesto que el contrato de arrendamiento no pierde su naturaleza por la calidad de las partes debiendo regirse sus consecuencias y efectos por el Código Civil que los regula ampliamente...

Consideramos en cambio, por lo expuesto al referirnos a las anteriores supuestas violaciones, que por tratarse el contrato de arrendamientos de un contrato de naturaleza exclusivamente civil, la violación del artículo 1650 del Código de Comercio no pudo haberse dado en ninguna forma por la sencilla razón de que el mismo no es aplicable al caso que nos ocupa....

Somos de la opinión que contrario a lo alegado por el demandante, el Director General de Arrendamientos y las resoluciones confirmatorias de la expedida por éste, aplicaron debidamente la resolución (sic) que se estima violada pues tratándose de un contrato de naturaleza civil es obvio que la reclamación que del mismo se generó y que presentó CHUGANI, S.A. al no tener un término de prescripción especialmente señalado, hace de aplicación el artículo 1701 del Código Civil tal cual se hizo en las Resoluciones cuya nulidad se pide sea declarada" (fs. 42-43).

A juicio de la Sala no se han producido las violaciones alegadas por el demandante, de los artículos 3, 4 y 1650 del Código de Comercio, porque estas normas no son aplicables al caso en estudio. Veamos por qué.

El artículo 2 del Código de Comercio define como actos de comercio todos los que se refieren al tráfico mercantil, y enumera

entre estos actos varios contratos, --entre los cuales no está el contrato de arrendamiento de bienes inmuebles--, y termina esa enumeración incluyendo entre los actos de comercio cualesquiera otros de naturaleza análoga.

El artículo 3 ibidem preceptúa que los contratos obligaciones de los comerciantes se considerarán siempre actos de comercio, a menos que fueren de naturaleza exclusivamente civil, o si no resultare lo contrario del acto mismo, y enumera unos casos en que el contrato de compraventa no es un acto de comercio.

El artículo 4 del Código de Comercio sujeta a la ley mercantil a todos los que celebren actos de comercio, si para una de las partes el acto es comercial.

El contrato de arrendamiento de inmuebles es un contrato de naturaleza civil, está debidamente reglamentado en el Código Civil y esta reglamentación comprende lo atinente a los contratos de arrendamiento de inmuebles destinados a establecimientos comerciales (Ver artículo 1344 del Código Civil). Por tanto, todos los actos que son consecuencia de un arrendamiento de inmuebles, son de naturaleza civil, aún cuando en éstos intervenga un comerciante.

El Código Civil y el Código de Comercio entraron en vigencia el 10. de octubre de 1917, y en la exposición de motivos de éste último, la Comisión Codificadora expresó lo siguiente:

"Las dificultades con que tropiezan en algunas ocasiones los comerciantes en las negociaciones de documentos no se deben a deficiencias del Código de Comercio sino a la circunstancia, de que versan sobre operaciones o contratos netamente civiles que se rigen, naturalmente, por las disposiciones del Código Civil en cuanto su transmisión o cesión, quedando sujetos a las formalidades tutelares en él prescritas. Es una creencia errónea la de que una operación o contrato civil se convierta en mercantil por el hecho exclusivo de que en ella intervengan comerciantes. Así por ejemplo, un comerciante compra una finca raíz y paga el precio en vales o pagarés a plazo fijo. Esos documentos no caen bajo la reglamentación del Código de Comercio sino de la del Civil, no obstante que en el contrato intervino un comerciante, porque son consecuencia directa de un contrato civil, y porque los contratos y obligaciones de los comerciantes se consideran siempre actos de comercio, a menos que fueren de naturaleza exclusivamente civil, o si no resultare lo contrario del acto mismo". (Subraya la Sala). Código de Comercio. Edición de Jorge FABREGA y Cecilio CASTILLERO V., Litho-Impresora Panamá, S.A., 1985).

No prosperan, por tanto, los cargos que se hacen a los actos administrativos impugnados, por violación a las normas del Código de Comercio citadas, porque no son aplicables al caso en estudio.

En cuanto a la violación del artículo 1701 del Código Civil, por indebida aplicación que alega el demandante, tampoco se ha dado, porque como la Ley 73 del 93 no regula la prescripción de la acción que tiene el arrendatario para reclamar la devolución de lo pagado

en exceso por aumento ilegales del canon de arrendamiento, siendo el contrato de naturaleza civil, la norma de prescripción de la acción aplicables en este negocio, por analogía, es precisamente el artículo 1701 que se alega infringido, de conformidad con el artículo 13 del Código Civil.

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución No. A-108-90-DGA del 2 de febrero de 1990, proferida por el Director General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda, mediante la cual declaró ilegal el alza del canon de arrendamiento a partir de enero de 1979 a la sociedad CHUGANI, S.A. y se ordena a la Sociedad DRAVIDIA, S.A. a devolver a la arrendataria las sumas cobradas en exceso y demás actos confirmatorios.

NOTIFIQUESE

(FDO.) MIRTZA A. FRANCESCHI DE AGUILERA

(FDO.) ARTURO HOYOS

(FDO.) EDGARDO MOLINO MOLA

(FDO.) JANINA SMALL, Secretaria

.....

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR EL LCDO. JULIO BARBA EN REPRESENTACION DE ANGELA TELLO, PARA QUE SE DECLAREN NULOS, POR ILEGALES, EL RESUELTO No.987 DE 20 DE ABRIL DE 1990, DICTADO POR LA MINISTRA DE EDUCACION, DECRETO No.103 DE 14 DE AGOSTO DE 1990, DICTADO POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE EDUCACION RESOLUCION S/N DE 18 DE JULIO DE 1990, DICTADO POR LA MINISTRA DE EDUCACION, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: MIRTZA A. FRANCESCHI DE AGUILERA.

CONTENIDO JURIDICO

Sala Tercera Contencioso Administrativo.
Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción. Resoluciones Administrativas Impugnadas. Traslado de una profesora. Facultad conferida a los Ministros de Estado. El traslado no es debido a causa disciplinaria. Medida adoptada para reorganizar la estructura de personal. Inaplicación de la Ley orgánica de educación. Aplicación del decreto de gabinete No.21 de 10. de febrero de 1990. Legalidad de la acción de personal Impugnada y del acto confirmatorio.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
PANAMA, TREINTA Y UNO (31) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS (1992).

V I S T O S :