

15 de Diciembre de 1999.

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción

Concepto. Interpuesta por el Licenciado Mario Van Kwartel, en representación de LASSO Y LASSO, S.A., para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 05-98 A.I., de 24 de abril de 1998, dictada por la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda, actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia:

Como lo hacemos habitualmente, concurrimos respetuosamente ante ese Honorable Tribunal de Justicia, con la finalidad de emitir concepto en relación con la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que se enuncia en el margen superior del presente escrito, y de la cual se nos ha corrido traslado mediante Auto de 11 de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

Como es de su conocimiento, y de acuerdo a lo previsto en el numeral 3, del artículo 348 del Código Judicial, intervenimos en interés de la Ley, en los procesos contencioso administrativos de plena jurisdicción en los que se impugnen resoluciones que hayan decidido procesos en vía gubernativa en los cuales haya habido controversia entre particulares por razón de sus propios intereses.

I. La pretensión de la parte demandante consiste en lo siguiente:

Se pide a su Digno Tribunal que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°05-98 A.I., de 24 de abril de 1998, dictada por la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda, mediante la cual, entre otras cosas, se declaró ilegal el alza efectuada en el canon de arrendamiento del Apartamento N°3 del Edificio N°1106B, ubicado en Carrasquilla, Corregimiento de San Francisco, propiedad de LASSO Y LASSO, S.A., arrendado a la señora ELVIRA TORRES CISNEROS.

Asimismo se solicita sea declarado nulo, por ilegal, los actos confirmatorios: la Resolución N°13-98 R.R. de 15 de octubre de 1998, expedida por el Director General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda, y la Resolución N°242-98 de 30 de diciembre de 1998, proferida por el Ministro de Vivienda, mediante las cuales se mantuvo y confirmo, respectivamente, en todas sus partes el acto originario.

Como consecuencia de lo anterior, se pide se declare que la sociedad demandante no tiene obligación alguna de devolver a la señora ELVIRA TORRES CISNEROS suma alguna de dinero en concepto de canon de arrendamiento supuestamente cobrada en exceso o, en subsidio, que la Dirección General de Arrendamientos no está facultada para declarar la existencia de una obligación civil.

Por último, se solicita que la señora ELVIRA TORRES CISNEROS sea condenada en costas.

II. Las disposiciones legales infringidas y los conceptos de violación de las mismas, según el demandante, son los siguientes:

a) La parte actora estima como violado directamente, por omisión, el artículo 456 del Código Judicial, que dice:

¿Artículo 456. El procedimiento civil regula el modo como deben tramitarse y resolverse los procesos civiles cuyo conocimiento corresponde al Organo Judicial y a los funcionarios que determinan este Código y otras leyes¿.

Sostiene el apoderado judicial de la recurrente, que la Dirección General de Arrendamientos no tiene competencia para inmiscuirse en las causas civiles que requieren ser resueltas por los tribunales de justicia de lo civil, establecidos por la ley, aunque las partes involucradas en la misma resulten ser coyunturalmente arrendador y arrendatario.

Como organismo administrativo que es, dice, resulta inaceptable que se le permita invadir el radio de acción del Organo Judicial.

b) El demandante conceptúa como infringido directamente, por omisión, el artículo 459 del Código Judicial, que dispone:

¿Artículo 459. La persona que pretenda hacer efectivo algún derecho o pretensión, que se declare su existencia o que se declare la inexistencia de uno adverso a sus intereses o la existencia o inexistencia de una relación jurídica que le concierna o afecte, puede pedirlo ante los tribunales en la forma prescrita en este Código¿.

El abogado de la parte actora indica, que de acuerdo a esta norma, corresponde al Organo Judicial, y no a los organismos administrativos, reconocer y declarar la existencia de algún derecho o pretensión civil.

Por formar parte esta disposición del Libro II del Código Judicial, el cual se refiere al ¿Procedimiento Civil¿, en su opinión es evidente que se refiere la misma a los ¿derechos y pretensiones civiles¿; asimismo asevera, es claro que reclamar el reembolso de una suma de dinero cobrada indebidamente en exceso, es una pretensión de carácter eminentemente civil que no cabe resolverse administrativamente.

c)El artículo 773, párrafos 1º y 3º, del Código Judicial:

¿Artículo 773. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.

¿

Los hechos claramente reconocidos en el curso del proceso por la parte adversa, no requieren prueba¿.

En cuanto al concepto de infracción de este artículo, se afirma que ha existido violación directa, por omisión, pues la apoderada judicial de la arrendataria afirmó que ¿.al momento de recibir esta copia con la modificación del canon, la señora Torres interrogó a su arrendadora y ella le contestó que de esa manera estaba registrado en el Ministerio de Vivienda¿, sin presentar absolutamente ninguna prueba de esta afirmación, que fue negada por el abogado de la demandante; no obstante, la Dirección General de Arrendamientos tuvo ésta afirmación como cierta sin prueba alguna, incurriendo en supuesto error de hecho en cuanto a la existencia de la prueba, ya que

evidentemente ha tenido la alteración del contrato como un hecho ¿unilateral y fraudulento¿ de la arrendadora, lo cual no es cierto.

d) El artículo 6 de la Ley 93 de 1973, en el concepto de interpretación errónea:

¿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¿

El Licenciado Van Kwartel señala que este precepto ha sido violado en cuanto la Dirección General de Arrendamiento y el Ministerio de Vivienda han interpretado esta norma en el sentido de que el registro del contrato de arrendamiento es requisito esencial para su perfeccionamiento y validez, lo cual no es cierto, porque la omisión del dicho registro sólo acarrea la sanción de multa establecida en el artículo 65 de la Ley 93 de 1973.

e) El artículo 1133 del Código Civil, en concepto de violación directa, por omisión:

¿Artículo 1133. Para juzgar la intención de los contratantes, deberá atenderse principalmente a los actos de éstos, coetáneos y posteriores al contrato¿.

Como concepto de infracción se indica lo siguiente:

¿Guardando íntima relación con las dos violaciones anteriores, esta disposición se viola porque está plenamente comprobado que la arrendataria recibió y aceptó el contrato modificado, que es el momento preciso en que se perfeccionó el mismo, y siempre pagó voluntariamente el canon de arrendamiento establecido en el contrato modificado, aunque no se registró ante la Dirección General, lo cual es una simple formalidad para darle publicidad ante terceros, pero que no acarrea su nulidad.

El pago inobjettato del canon por B/.150.00 desde el inicio del contrato es prueba irrefutable para juzgar que la intención cierta de las partes contratantes fue perfeccionar un contrato con ese canon de arrendamiento y no otro¿.

f) Primer párrafo del artículo 1113, del Código Civil:

¿Artículo 1113. El consentimiento se manifiesta por el concurso de la oferta y de la aceptación sobre la cosa y la causa que han de constituir el contrato¿.

Sobre el concepto de violación de este artículo, la demandante afirma:

¿El momento en que hubo un real y verdadero concurso entre la oferta y la aceptación sobre la cosa y la causa constitutiva del contrato, es decir un verdadero consentimiento a la luz de la regla de interpretación de los contratos establecida en el artículo 1133 del Código Civil supracitado, fue cuando se modificó el que ya había sido entregado a la Dirección General de Arrendamientos y cuando la arrendataria recibió el contrato modificado, lo aceptó y comenzó a cumplir el mismo.

Ni la ley 93 de 1973, ni ninguna otra conocida, establecen por alguna parte que el contrato de arrendamiento quede perfeccionado en el momento en que ambas partes estamparon su firma en el mismo y, en adición, fue registrado en la Dirección General de Arrendamientos (ver Resolución 242-98 del Ministerio de Vivienda), porque dicho registro no es requisito esencial para su existencia.

Ocurre a menudo que ya firmado un contrato cualquiera, ambas partes acuerdan modificarlo en algunos aspectos y es la modificación final la que rige con efectos obligatorios entre ambas.

g) La parte actora considera violado en concepto de indebida aplicación, el artículo 15 de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, que dice:

Artículo 73. Son nulas y, por tanto, no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un contrato de arrendamiento o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de derecho alguno reconocido a favor del arrendatario.

Se sostiene, que esta disposición legal hubiese sido aplicable solamente si la arrendataria hubiese cancelado siquiera una mensualidad por la suma de B/80.00 y luego le hubiese sido aumentada a B/150.00, sin autorización de la Dirección General de Arrendamientos.

Por otra parte, se sigue diciendo, el canon de arrendamiento no es, por definición, uno de los derechos del arrendatario, los cuales se establecen en el artículo de la Ley citada (93 de 1973), sino que es el precio que debe pagar por dichos derechos, los cuales no le fueron negados a la arrendataria. Si así fuere, todo cambio en el canon de arrendamiento, aunque sea con la autorización de la Dirección General de Arrendamientos, sería nulo y sin valor legal, lo cual no es así en la práctica.

h) El artículo 37 de la Ley 93 de 1973, en concepto de aplicación indebida:

Artículo 37. El aumento en el canon de arrendamiento en contravención a las disposiciones de esta Ley no obligará a los arrendatarios.

Reitera el abogado de la recurrente, que no hubo aumento en el canon de arrendamiento, porque nunca se pagaron ochenta balboas (B/80.00), sino ciento cincuenta balboas (B/150.00), mal puede dársele aplicación a la norma transcrita.

i) El artículo 1 del Decreto Ejecutivo N°43 de 2 de junio de 1978, en el concepto de aplicación indebida:

Artículo 1. Toda alza de cánones de arrendamiento sujeta a la aplicación de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, reformada por la Ley 28 de 12 de marzo de 1974, deberá para su validez ser probada por la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda mediante resolución motivada.

Se asevera, no cabe la aplicación de esta norma reglamentaria, toda vez que la parte arrendadora jamás procuró el alza del canon de arrendamiento que finalmente convino con la arrendataria en el contrato consensual de arrendamiento celebrado entre ambas.

j) Por último, se estima conculcado el artículo 582 del Código Judicial, en sus párrafos 2°, 3° y 4°, en el concepto de violación directa, por omisión.

¿Artículo 582¿ Las personas jurídicas de derecho privado, comparecerán por medio de sus representantes con arreglo a lo que disponga el pacto constitutivo, los estatutos y la ley. Salvo que conste en el Registro Público otra designación, la representación de las personas jurídicas la tendrá el Presidente; por su falta, el Vicepresidente o el Secretario y por falta de ellos el Tesorero; o la persona que respectivamente haga sus veces si tuvieran otro título.

En caso de demanda dirigida contra una persona jurídica, el demandante deberá presentar documento el Registro comprobatorio de la representación¿.

Se argumenta, como concepto de violación lo siguiente:

¿Todo proceso desarrollado ante la Dirección General de Arrendamientos lo fue con audiencia del señor BENITO LASSO CONCEPCIÓN, quién no es representante legal de LASSO Y LASSO, S.A., sino que lo es el señor ANGEL VILLAR ¿

Por tanto, también devienen en nulas las resoluciones impugnadas por motivo de esta flagrante violación legal, que el verdadero representante legal de la parte demandante nunca ha aceptado ni convalidado¿.

III. Opinión de la Procuraduría de la Administración.

A juicio de este Despacho, la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda, ha actuado conforme a derecho al haber declarado ilegal el alza efectuada en el canon de arrendamiento del Apartamento N°3 del Edificio N°1106B, ubicado en Carrasquilla, Corregimiento de San Francisco, propiedad de LASSO Y LASSO, S.A., arrendado a la señora ELVIRA TORRES CISNEROS.

Según lo señala el artículo 56 de la Ley 93 de 1973, la Dirección Nacional de Arrendamientos tiene entre sus funciones vigilar el cumplimiento de las reglamentaciones establecidas relacionadas con arrendamientos; tramitar y decidir quejas y conflictos entre arrendatarios y arrendadores; revisar, controlar y llevar un registro riguroso de todos los contratos de arrendamiento; ordenar la modificación de los contratos de arrendamiento que no se ajusten a la Ley y autorizar el alza de los cánones de arrendamiento con sujeción a las disposiciones de la ley.

Es con fundamento en estas normas que la Dirección General de Arrendamiento conoce del conflicto surgido entre la señora ELVIRA TORRES CISNEROS y la sociedad LASSO Y LASSO, S.A., y resuelve: declarar ilegal el alza efectuada en el canon de arrendamiento del Apartamento N°3 del Edificio N°1106B, ubicado en Carrasquilla, Corregimiento de San Francisco, propiedad de LASSO Y LASSO, S.A., arrendado a la señora ELVIRA TORRES CISNEROS; y ordenar a LASSO Y LASSO, S.A., restablecer el canon de arrendamiento del apartamento N°3 del inmueble N°1106B en la suma de ochenta balboas (B/.80.00) y devolver en efectivo o aplicar a los pagos futuros de la arrendataria el valor correspondiente a cinco mil ochocientos ochenta balboas (B/.5,880.00), en virtud de cobros efectuados en exceso por concepto de canon de arrendamiento.

Así pues, no es cierto lo afirmado por la demandante, en cuanto señala que la Dirección General de Arrendamientos no tiene la competencia para conocer de las controversias civiles surgidas de contratos de arrendamientos amparados por el régimen de la Ley 93 de 1973.

Por otra parte, en los considerandos del acto impugnado la Dirección General de Arrendamientos asevera que a la arrendataria efectivamente se le estaba cobrando un canon diferente (mayor) al señalado en el contrato de arrendamiento registrado en dicha

dependencia, y que, por lo tanto, había existido un aumento en el canon pactado sin la previa autorización de la Dirección, contraviniéndose lo ordenado en los artículos 15, 37 y 38 de la Ley 93 de 1973.

Sobre este punto, a fojas 5 y 6 el expediente administrativo, reposan dos copias del contrato de arrendamiento A/Nº67541 de 1 de marzo de 1987, celebrado entre JULIA C. DE LASSO Y OTROS y ELVIRA E. TORRES C., sobre el apartamento Nº3 del edificio 1106B.

En el ejemplar del contrato de la página 5 se señala, en la cláusula cuarta, que el canon de arrendamiento corresponde a la suma mensual de B/.80.00 balboas; no obstante, en la copia de la página 6, que debería ser en todo idéntica a la de la página 5, se indica que dicho canon es por la suma de B/.150.00. En este último folio, claramente se puede observar que la suma en letras y números fue alterada.

A foja 2 del expediente judicial, la entidad demandada asevera que en su Departamento de Contratos aparece registrado el contrato de arrendamiento Nº67541 de 1 de marzo de 1987 y que la cláusula cuarta del mismo señala que el canon de arrendamiento es por la suma de ochenta balboas (B/.80.00).

A foja 7 del expediente administrativo, se encuentra certificación expedida por el Director General de Arrendamientos, en la que hace constar que en Departamento de Recursos y Normas, quien conoce de las solicitudes de aumento, no existe expediente contentivo de Resolución de aumento alguno para el apartamento Nº3 del edificio Nº1106B, ubicado en Calle 80 E, Carrasquilla, Corregimiento de San Francisco.

Asimismo, puede verificarse del folio 14 al 39 del expediente administrativo la existencia de copias de recibos de pagos efectuados por Elvira Torres entre 1990 y 1997, por la suma de ciento cincuenta balboas (B/.150.00) cada uno, en concepto de canon de arrendamiento del apartamento 3, edificio Nº1106-B.

Según lo dispone el artículo 38 y 56, numeral 10, de la Ley 93 de 1973, todo aumento en el canon de arrendamiento de contratos amparados bajo el régimen especial de la Ley 93 de 1973, debe ser autorizado por la Dirección General de Arrendamientos. En ese mismo sentido, los artículos 15 y 37 de la Ley citada establecen que son nulas, y por lo tanto no obligan a los contratantes aunque se expresen en un contrato de arrendamiento o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de derecho alguno reconocido a favor del arrendatario y que el aumento ilegal del canon de arrendamiento en contravención a las disposiciones de la ley no puede obligar a los arrendatarios.

De acuerdo a las constancias procesales y en contravención con las normas citadas, esta claro que LASSO Y LASSO S.A., aumento el canon de arrendamiento del apartamento 3 del edificio 1106B, alquilado a ELVIRA TORRES G., después de haberlo inscrito en el Registro de la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda.

Si bien es cierto que la inscripción del contrato de arrendamiento en la Dirección General de Arrendamientos ¿¿no se ha instituido como solemnidad para la celebración del contrato, sino que se exige para los efectos de comprobar la existencia del mismo¿(Véase sentencia de 23 de julio de 1981 de la Sala Primera, de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia), la ley de forma taxativa señala que todo aumento al canon de arrendamiento posterior a la fecha de inscripción, ya sea acordado entre las partes o unilateralmente propuesto por el arrendador, debe ser autorizado por Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda.

Es correcto que en virtud del principio de la autonomía de la voluntad las partes contratantes pueden modificar el contenido de lo previamente pactado, no obstante dado que el arrendamiento de bienes inmuebles particulares amparados por el régimen de Ley

93 de 1973, es considerado de orden público (y de interés social agrega este Despacho), desde el momento en que un contrato de arrendamiento es ¿formalizado¿ en la Dirección de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda, no puede alterarse el canon pactado entre las partes, sino a través del mecanismo señalado en el artículo 38 de la Ley 93 de 1973.

De no ser así carecería de cualquier eficacia jurídica la facultad que dicha ley otorga a la Dirección General de Arrendamientos.

La Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha dicho que el artículo 35 de la Ley 93 de 1973 (directamente relacionado con el artículo 38 de la misma Ley): ¿¿ no hace¿ más que crear para el propietario del bien inmueble la obligación de justificar el aumento o la reducción del canon de arrendamiento, lo cual constituye una forma de asegurar la función social de la propiedad sobre el bien inmueble. Ello es así porque la ley le impone una obligación al titular del derecho de propiedad en atención al interés público, constitucionalmente protegido en el artículo 113 de la Constitución, de asegurar el goce de la vivienda a través de un contrato de arrendamiento, especialmente a los sectores de menor ingreso¿ (Sentencia de 15 de julio de 1991).

A mayor abundamiento, nos permitimos transcribir sentencia de la Sala Tercera de 29 de marzo de 1989, en la que sobre un caso relacionado aquella alta Magistratura expresó:

¿La Sala, por su parte, prohija los conceptos vertidos por el señor Procurador de la Administración cuando expone que la Ley exige un trámite para el alza de los cánones de arrendamiento y el arrendador en el caso subjúdice no lo cumplió (V. Art. 38 de la Ley 93 de 1973). Agrega esta Sala que la parte arrendadora, siendo que se había producido la tácita reconducción, es decir un contrato indefinido, impuso al arrendatario un nuevo contrato de arrendamiento con un nuevo canon de arrendamiento a fin de poder continuar ocupando el local, cosa que era a todas luces contrario a lo establecido en la Ley. Si se deseaba imponer un aumento al contrario (sic) inicial, era menester solicitar la debida autorización de aumento al Ministerio, previa comprobación de las erogaciones incurridas y la poca rentabilidad del inmueble. Por ello, se desestima el cargo.

Por último, y en cuanto al hecho de que el proceso desarrollado ante la Dirección General de Arrendamientos fue llevado a cabo con la audiencia del señor BENITO LASSO CONCEPCIÓN y no del señor ANGEL VILLAR, en esos momentos representante legal de LASSO Y LASSO, S.A., destacamos lo siguiente:

A foja 43 del expediente administrativo, reposa el poder otorgado por BENITO LASSO CONCEPCIÓN, en su condición de Administrador de las casas 1106 y 1106-B propiedad de LASSO Y LASSO, S.A., al Licenciado Mario Van Kwartel, para que el mismo lo representara en el ¿proceso administrativo por alza ilegal del canon de arrendamiento¿, interpuesto en contra de dicha sociedad por la señora ELVIRA TORRES CISNEROS. Este documento fue recibido en las oficinas de la Dirección General de Arrendamientos el 30 de enero de 1998.

No obstante, a foja 9 del expediente judicial se encuentra el Certificado de Defunción expedido por la Dirección General del Registro Civil del Tribunal Electoral, en la que se hace constar que BENITO ANTONIO LASSO falleció el 19 de diciembre de 1996, es decir, más de un año antes de que firmara el poder otorgado en vía administrativa (¿?).

Se colige de lo afirmado en los actos atacados, que la Administración realizó investigaciones en el Registro Público que corroboraron que el señor BENITO

ANTONIO LASSO LASSO aparecía como el Presidente y Representante Legal de la sociedad denominada LASSO Y LASSO S.A., aunque no solicito a ese archivo certificación al respecto.

Para este Despacho, el hecho de que el señor ANGEL VILLAR haya otorgado poder al Licenciado Van Kwartel para que propusiera demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción a fin de que se declare nula la Resolución N°05-98 A.I. de 24 de abril de 1998 y actos confirmatorios, configura el supuesto previsto en el artículo 644 del Código Judicial, que dispone que si alguno ha actuado a nombre de otro sin poder suficiente, valdrá lo hecho por él, si la parte lo ratifica antes de dictarse la sentencia de primera instancia o la resolución que le pone término a la misma.

En consecuencia, consideramos no se ha dado violación alguna del artículo 582 del Código Judicial.

Por todo lo anterior, consideramos no se han producido las violaciones alegadas, y solicitamos a la Honorable Sala Tercera, declare que NO SON ILEGALES, la Resolución N° 05-98 A.I., de 24 de abril de 1998, dictada por la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda, actos confirmatorios.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/17/bdec.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General