

Panamá, 19 de noviembre de 1999.

Licenciado

Juan Carlos Navarro Q.

Alcalde del Distrito de Panamá.

E. S. D.

Señor Alcalde:

Nos referimos a su Nota N-D.A.-1044 de 1 de noviembre de 1999, recibida en nuestro Despacho, el día 9 de noviembre del presente año, por medio de la cual, tuvo a bien solicitarnos la interpretación legal de la Cláusula Décima Sexta del Contrato N°. 59-97, referente al arrendamiento con opción a compra del Centro Municipal de Tránsito, suscrito por la Señora Mayín Correa, Ex-Alcaldesa del Distrito de Panamá y Eliécer Montenegro Velásquez, representante Legal de la Corporación de Transportistas del Oeste, S. A.

La Cláusula, en comento, es del siguiente tenor literal:

¿Décima Sexta: El Arrendatario tendrá un plazo de seis (6) meses, antes de la terminación del presente contrato para suscribir el contrato de compraventa, para lo cual deberá presentar la carta de crédito irrevocable a favor del Municipio de Panamá, la que será efectiva una vez que dicho contrato sea inscrito en el Registro Público. El precio de venta del bien inmueble será determinado de conformidad con las disposiciones legales que rigen la materia.¿ (Resaltado de la Procuraduría de la Administración.)

Inicio la presente Consulta, exponiendo el criterio legal vertido por el Departamento de Asesoría Jurídica de la entidad Municipal bajo su digno cargo, en segundo lugar, examinaré brevemente algunos aspectos jurídicos - doctrinales atinentes al tema para finalizar con el examen de la Cláusula antes citada.

Opinión Legal del Departamento de Asesoría Legal del Municipio de Panamá.

¿1- El contrato es por un término de 24 meses iniciando su vigencia el día 5 de noviembre de 1997, según nota D.A.-1659 del 5 de septiembre de 1997 suscrito por la entonces Alcaldesa del Distrito de Panamá, por lo que la fecha de vencimiento es el 5 de noviembre de 1999.¿

2- En la cláusula décima sexta, se establece lo siguiente: El Arrendamiento tendrá un plazo de seis (6) meses, antes del término del presente contrato, para suscribir el Contrato de compraventa para lo cual deberá presentar la Carta de Crédito irrevocable a favor del Municipio de Panamá...¿(el subrayado es nuestro)

De lo anterior se desprende que las partes, en el presente Contrato, han debido suscribir el Contrato de compraventa, o sea el día 5 de mayo de 1999 o en fecha anterior a ésta, entendiéndose por suscribir: consentir, firmar, acordar o pactar.

3- Así las cosas, queda claramente establecido que el Arrendatario ha perdido la opción de compra del Centro Municipal de Tránsito por lo que cualquier acción tendiente a obligar al Municipio a vender, resulta extemporánea y carece de fundamento legal.¿

Aspectos Doctrinales

Expuestas las anteriores consideraciones, es oportuno definir lo que es un contrato, sus elementos y la conjunción de éstos para que produzca los efectos jurídicos de rigor.

I. Concepto

El término o vocablo, contrato, ha sido definido por algunos tratadistas desde una concepción amplia y otra estricta. El primero significa un negocio jurídico bilateral, fundado esencialmente en un acuerdo de voluntades de las partes que lo celebran, y en que genera una serie de situaciones, de las cuales se derivan efectos jurídicos. En tal sentido, contrato es sinónimo de convenio o convención jurídica. En sentido estricto es un acuerdo de voluntades de dos o más personas, tendientes a crear, modificar o extinguir obligaciones.

Podemos apreciar que existe una diversidad de definiciones, pero en el fondo Contrato es un acuerdo de voluntades sin la cual no se puede perfeccionar el mismo, y que además es ley entre las partes. Veamos lo que dice el Código Civil en su artículo 976:

¿Artículo 976. Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse al tenor de los mismos.¿

¿Artículo 1105. Contrato o convenio es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa.¿

¿Artículo 1106. Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan conveniente, siempre que no sean contrarios a la ley, a la moral ni al orden público.¿

De las normas reproducidas, se extrae con meridiana claridad, que el contrato es un acuerdo de voluntades que requiere indubitablemente de ese consentimiento, para su perfección y sin el cual no produciría los efectos esperados por las partes. Además, el cúmulo de obligaciones que se originan de los contratos tiene fuerza de ley entre las partes, y por tanto, deben ser cumplidas por las mismas.

Vale apuntar, que las partes se obligan a cumplir no sólo lo expresamente pactado en el contrato, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, estas produzcan conforme a la buena fe, al uso y a la Ley.

Elementos del Contrato

Dentro de los elementos o requisitos esenciales de todo contrato están: el consentimiento de las partes contratantes; objeto cierto, lícito, materia del contrato; y

causa de la obligación que se establezca. El primero de estos requisitos hace referencia a las declaraciones de voluntades proferidas en el contrato. En otras palabras, para que haya un contrato, se requieren dos voluntades válidas y opuestas que concurran a su formación. Una de ellas es de la Administración Municipal y la otra de los contratistas. Es decir, que se exige para la validez del contrato, por un lado, la competencia del órgano generador de la función administrativa y por el otro, la capacidad del contratista.

¿El consentimiento es la conjunción de la declaración o exteriorización de la voluntad unilateral de cada uno de los contratantes; es la declaración de voluntad común o negocial. Puede que el consentimiento o lazo jurídico vinculativo resulte de la libre discusión entre la Administración y el Contratista, pero las modalidades del derecho administrativo y la finalidad de la Administración Pública, hacen que la conjunción de voluntades generalmente opere adhiriéndose el administrado contratista a las Cláusulas prefijadas, para estos efectos por el Municipio. En tales supuestos, la fusión de voluntades, opera sin discusión por adhesión del contratista a las Cláusulas pactadas en el Contrato.¿ (DROMI Roberto, Derecho Administrativo, 7a. ed. Editorial Ciudad Argentina, Argentina, 1998, p.346)

El objeto del contrato, es la obligación que por él se constituye. Obligación que tiene por contenido una prestación de dar, hacer o no hacer, querida por las partes. En otros términos, el objeto es la consecuencia que se persigue al celebrarlo como factor determinante de la voluntad de las partes. La causa, es la razón determinante de los Contratos de la Administración, satisfacer, un servicio público, una necesidad colectiva. (Op. cit. p. 351)

Los contratos con la administración se someten a reglas especiales que los diferencian de los contratos particulares. De allí que algunas clases de contratos están sometidos a normas especiales o leyes diferentes de las que rigen el mismo tipo de contrato en el derecho privado. (Rodríguez, Libardo, Derecho Administrativo p. 319)

Arrendamiento de Cosas

El contrato de arrendamiento o arrendamiento de cosas, según el artículo 1294 del Código Civil, puede ser de cosas, o de obras, o servicios, de acuerdo al artículo 1295 del precitado Código el arrendamiento de cosas, supone que ¿una de las partes se obliga a dar a la otra el goce o uso de una cosa por tiempo determinado y precio cierto¿. La primera se llama arrendador, y el otro arrendatario. Con respecto a este arrendamiento, basta señalar, que existen arrendamientos generales (las cuales se aplican a cualquier arrendamiento civil de cosas) y especiales (relativas a los arrendamientos de inmuebles, distinguiéndolo de sí se trata de predios rústicos o predios urbanos)

Caracteres.

En principio, el arrendamiento constituye un típico acto de administración de la cosa que se arrienda; pues es quizás, una de las maneras más características de obtener rendimiento de la misma, sin desprenderse de ella.

Es consensual, pues para perfeccionarse sólo requiere el consentimiento de las partes. Es Oneroso, por ser de esencia que el arrendatario, a cambio de recibir el uso o

goce de lo arrendado, se obligue a algo hacia el arrendador; siendo, en otro caso, el contrato de comodato, ya que así como el dar una cosa a otro es bien venta, bien donación, según que se le dé a cambio de dinero (o de otra cosa), dar su uso, según se dé o no a cambio de algo.

Es bilateral, porque produce obligaciones para ambas partes como contrapartida de las de una de las de la otra. Duración Temporalmente limitada. Lo que tiene el sentido de excluir los arrendamientos a perpetuidad, considerados perjudiciales, por suponer una separación permanente entre la propiedad y el uso y disfrute de la cosa; constituye un título de mera tenencia; de él emanan para el arrendatario meros derechos personales, aun cuando se trate de inmuebles y el contrato haya sido inscrito en el Registro Público (V. 1764 del Código Civil); no es un contrato intuito personal sino patrimonial. (ARROYO CAMACHO, Dulio, Contratos Civiles I, p. 319)

Cabe advertir, que si bien el Código Civil no hace referencia a una clasificación expresa del arrendamiento en bienes muebles y bienes inmuebles, no hay duda que la misma, está implícita en él, aunque resulta evidente que se le dedica atención más a estos últimos. Ahora bien, el arrendamiento de bienes inmuebles se clasifica en predios rústicos y de predios urbanos, esta última clasificación, tiene que ver, con el arrendamiento de locales de alquiler y que puede ser: para habitación, para uso profesional, uso comercial; uso industrial y para actividades docentes. (Op. Cit. p. 327)

Por otro lado, el arrendamiento, cumple con lo mismos requisitos generales o comunes de un contrato, consentimiento, objeto, causa y la capacidad.

¿El arrendamiento de cosas, es un contrato generalmente consensual. Para su perfeccionamiento basta, pues, el mero acuerdo de voluntades de las partes contratantes. El objeto. Lo constituye para el arrendador, la cosa arrendada, y para el arrendatario, el precio, siendo ambos, elementos esenciales del contrato.

El Precio. Nuestro Código Civil en su artículo 1295, sólo exige que sea cierto, es decir determinado o determinable en su cuantía. Se trata de un requisito de esencia, de manera que si no se cumple no habrá legalmente un contrato de arrendamiento. La Causa, siendo un contrato esencialmente oneroso, la causa será para cada parte contratante la prestación o promesa de una cosa por la otra parte, de acuerdo con las reglas generales. La Capacidad de las partes siguen las reglas generales tanto por arrendador como para el arrendatario. (V. arts. 1125 a 1128 del C.C) (ARROYO, CAMACHO, Dulio, Contratos Civiles, Tomo I, 2 da. e.d., Editorial Mizrahi & Pujol, S. A., Panamá, 1997, p. 330 a 332)

Obligaciones de las partes. Las obligaciones que del arrendamiento nacen básicamente para las partes son: A cargo del arrendatario, pagar el precio; usar la cosa como un diligente padre de familia(salvo que se hubiese pactado otro tipo de diligencia destinándola al uso pactado; devolver la cosa al concluir el arrendamiento, tal como lo recibió... entre otras); las del arrendador, se centran básicamente en la de proporcionar el uso y goce de la cosa pacíficamente, obligaciones que son derechos para la otra parte; conservarla durante el arrendamiento en estado de servir para el uso a que ha sido destinada, realizando las reparaciones necesarias, mantener el arrendatario en el goce pacífico de la cosa por todo el tiempo que disponga el contrato. ALBALADEJO,

Manuel, Compendio de Derecho Civil, Décima Edición, Edit. José María Bosch Editor-Barcelona, 1997, pág. 238-239)

Opción de Compra

El Diccionario Enciclopédico de Guillermo Cabanellas, define la opción de compra como: ¿la que posee aquel al cual se dirige una promesa de compra, durante el transcurso del lapso de la oferta, si se ha sometido a término y mientras no se revoque en otro caso, se dispone de derecho para optar: De hacerlo por la negativa, todo nexo contractual se desvanece, a menos que sé de una renegociación entre las partes. De optarse por la afirmativa, dado el carácter consensual del contrato de compraventa el negocio jurídico se perfecciona y las prestaciones recíprocas son exigibles.

Castán citado por Bonifacio Dífernan, define el contrato de opción como, un convenio por el cual una parte concede a la otra, por tiempo fijo y en determinadas condiciones, la facultad, que se deja exclusivamente a su arbitrio, de decidir respecto a la celebración o no del contrato principal. Otros estudiosos son de opinión que más que un contrato de opción, es una Cláusula de opción que tiene la parte bajo ciertas condiciones para suscribir el contrato principal.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración.

Hechos los anteriores señalamientos jurídicos - doctrinales, este Despacho procede a brindar la interpretación legal de la Cláusula Décima Sexta con las siguientes consideraciones.

En el caso bajo estudio, se observa, lo siguiente en la Cláusula Tercera de dicho Contrato de Arrendamiento: ¿El Arrendatario, pagará a EL MUNICIPIO DE PANAMÁ, como canon de arrendamiento con opción de compra los espacios que se describen en la Cláusula Primera del Contrato, la suma mensual de catorce Mil Balboas 00/100 (B/.14,000.00), que totaliza la suma de Trescientos Treinta y Seis Mil Balboas 00/100 (B/.336,000.00) por los dos años, que se calculan de acuerdo a la suma propuesta. Las sumas entregadas en concepto de canon de arrendamiento serán acreditadas al arrendatario como parte del pago por la adquisición del bien, de perfeccionarse la compraventa.

De lo antes descrito, se consideró dos aspectos importantes a favor del arrendatario, primero que las cuotas de arrendamiento serían acreditadas a su favor como parte del pago por la adquisición del bien, de perfeccionarse la Compraventa. Segundo, el derecho de preferencia al que el mismo tiene, según la doctrina hace alusión a que en caso de venta del bien inmueble arrendado, y salvo que lo haya renunciado o haya sido pactada su exclusión cuando sea posible, en cualquier arrendamiento, el arrendatario tiene derecho preferente como tanteo. En otros términos es a la primera persona a la que debe vendersele, para estos efectos, con la Cláusula Décima Sexta, se le considero el derecho preferencial, no obstante, no hizo uso del mismo, dentro del término pactado.

Se infiere de la Cláusula Décima Sexta, que el arrendatario se le compele a que en un plazo de seis (6) meses, antes de la terminación del Contrato de Arrendamiento firmará, el Contrato de Compraventa, debiendo presentar la carta de crédito irrevocable

a favor del Municipio de Panamá, la que será efectiva una vez que dicho contrato sea inscrito en el Registro Público, condición con la cual no cumplió, el arrendatario.

De acuerdo con el criterio del Departamento de Asesoría Jurídica, el Contrato de Arrendamiento es por un término de 24 meses iniciando su vigencia el día 5 de noviembre de 1997, según Nota D.A.-1659 del 5 de septiembre de 1997 suscrito por la entonces Alcaldesa del Distrito de Panamá, por lo que la fecha de vencimiento es el 5 de noviembre de 1999, de igual manera la Cláusula Décima Quinta del Contrato N°59-97 de 27 de agosto de 1997 reitera la duración del contrato, cuyo tenor literal es el siguiente:

¿Décima Quinta: Este Contrato comenzará a regir a partir de la Orden de Ocupar el local y tendrá una duración de veinticuatro meses, contados según se establece en esta cláusula.¿

Una vez, esclarecido el punto anterior, podemos afirmar, que el Arrendatario tenía un plazo de seis (6) meses antes de culminar el Contrato de Arrendamiento, o sea al día 5 de noviembre de 1999, para suscribir el Contrato de Compraventa, el cual debió hacerlo el día 5 de mayo de 1999 o en fecha anterior a ésta, acto que no se consolidó, incumpléndose con lo estipulado en la Cláusula Décima Sexta, siendo ley entre las partes, el arrendatario no sólo debía cumplir con lo expresamente pactado sino con las consecuencias que de ésta se generaban, o sea, suscribir el contrato de compraventa dentro del término fijado y la presentación de la carta de crédito irrevocable a favor del Municipio de Panamá.

Para concluir este Despacho es del criterio que, el arrendatario estaba obligado a suscribir el contrato de compraventa dentro de los seis meses a la culminación del Contrato de Arrendamiento, de acuerdo a lo pactado en la Cláusula Décima Sexta, por lo que consideramos que se produce un incumplimiento de la cláusula, y por tanto, se produce la pérdida del derecho de opción de compraventa a que alude, el arrendatario, dada la condición sine qua non, de suscribir el contrato de compraventa dentro de un plazo de seis (6) meses antes de la terminación del contrato de arrendamiento.

Finalmente debemos tomar en cuenta que el arrendamiento con opción de compra se hace por un tiempo fijo, dado que así lo han pactado las partes, y si esto no se produce dentro del plazo determinado, a nuestro juicio, se entiende que el arrendatario pierde esa opción, y quedará a criterio del arrendador de venderle o no; y en caso de existir coacción por parte del arrendatario, para que el arrendador le venda, el nexo contractual se desvanecerá, ya que se requiere la aquiescencia del arrendador para el perfeccionamiento del Contrato.

De esta forma, he dado respuesta a su interesante Consulta, me suscribo del señor Alcalde, con la seguridad de mi respeto y consideración.

Atentamente,

Linnette A. Landau B.
Procuradora de la Administración
(Suplente)

LALB/20/hf.