

2 de Junio de 1999

Proceso Contencioso
Administrativo de
Interpretación.

Concepto

Propuesto por el Licdo. Víctor Aldana, en representación de la Caja de Seguro Social, para que la Sala se pronuncie sobre la validez jurídica de la Resolución N°15-105-97-J.D. de 1° de septiembre de 1997, expedida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, Contencioso Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia.

Con el respeto que nos distingue, concurrimos ante su Despacho, con la intención de externar nuestro concepto en torno al Proceso Contencioso Administrativo de Apreciación de Validez Jurídica, propuesto por el Licdo. Víctor Aldana, en representación de la Caja de Seguro Social, para que la Sala se pronuncie sobre la validez jurídica de la Resolución N°15-105-97-J.D. de 1° de septiembre de 1997, expedida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Fundamenta nuestra intervención, el artículo 348, numeral 1, del Código Judicial.

I. Antecedentes.

El día 21 de diciembre de 1982, el Comité de Crédito del Programa Colectivo de Vivienda de la Caja de Seguro Social (tal como consta en el Acta 08-82, la cual fue aprobada por el Director General de la Caja de Seguro Social, para estos actos estaba debidamente facultado por la Resolución N°1157 de 23 de septiembre de 1982, modificada mediante Resolución N°9423-94-JD), recomendó la aprobación de la solicitud de préstamo presentada por los Señores Rogelio Alexis Quintana, con Cédula de Identidad Personal N°5-4-485 y Jacinta Soriano de Quintana, con Cédula de Identidad Personal N°7-44-879, por la suma de diecisiete mil setecientos veinte balboas (B/.17,720.00), para la adquisición de la Vivienda N°55, ubicada en la Urbanización La Luz de Veraguas.

Con base a la solicitud de préstamo, el señor Rogelio Alexis Quintana entró en posesión, uso y disfrute de la mencionada vivienda previa aceptación de pagar la mensualidad que les fue asignada.

El perfeccionamiento o eficacia del préstamo aprobado dependía de la suscripción e inscripción en el Registro Público de la respectiva Escritura Pública que para estos fines exige la ley, documento que a la fecha no se ha constituido.

Con relación al compromiso de pago asumido, por los Señores Rogelio Alexis Quintana y Jacinta Soriano de Quintana, los mismos han acumulado al 30 de junio de 1997, una morosidad de 40 meses, la cual asciende a la suma de siete mil noventa y ocho balboas, con 61/200, tal como consta en los registros contables emitidos por la Caja de Seguro Social.

Que se ha comprobado que la vivienda se encuentra, actualmente, en un estado de abandono, susceptible de sufrir grave deterioro de un inmueble, que es de propiedad de la Institución.

En virtud de la desatención de los prestatarios, con respecto al compromiso de pago asumido y el estado de abandono en que ha dejado la vivienda que es de propiedad de la Caja de Seguro Social, el Comité de Crédito decidió recomendar a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, que dejara sin efecto la aprobación del préstamo a los señores Rogelio Alexis Quintana y Jacinta Soriano de Quintana, para que la Caja de Seguro Social pudiera arrendar o vender esa propiedad a otra persona y no sufra perjuicios en su patrimonio.

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Aspecto formal.

Antes de externar nuestro criterio, debemos aclararle al demandante que ha fusionado, en uno solo, dos Procesos Contencioso Administrativos: el Proceso de Interpretación Prejudicial y el de Apreciación de Validez.

El Proceso Contencioso Administrativo de Interpretación está contenido en el artículo 203, numeral 2, de la Constitución Política; norma jurídica que le atribuye a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, radicada en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la facultad para pronunciarse acerca del sentido y alcance de un acto administrativo.

Dicha facultad fue reproducida y desarrollada en el numeral 11, del artículo 98 del Código Judicial, el cual dispone que la Sala Tercera, conocerá ¿la interpretación prejudicial, acerca del alcance y sentido de los actos administrativos, cuando la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio, antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda.¿

El Proceso Contencioso Administrativo de Apreciación de Validez tiene como objetivo que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se pronuncie prejudicialmente acerca del valor legal de un acto administrativo, tal como lo dispone el numeral 2, del artículo 203 de la Constitución Política.

Al igual que en el caso anterior, el texto constitucional relativo al Proceso Contencioso Administrativo de Apreciación de Validez, está desarrollado por el artículo 98, numeral 12, que faculta a la Sala Tercera para ¿conocer prejudicialmente sobre la validez de los actos administrativos que deberán servir de base a una decisión jurisdiccional, por consulta que al afecto formule la autoridad encargada de administrar justicia.¿

La Directora General de la Caja de Seguro Social no es una autoridad encargada de administrar justicia, por ende, no emite decisiones jurisdiccionales, por lo que le es factible proponer un proceso de esta naturaleza.

Hecha esta aclaración, nos corresponde abocarnos al estudio del Proceso Contencioso Administrativo de Interpretación, que tiene como objeto un pronunciamiento acerca del sentido y alcance de un acto administrativo, concretamente, la Resolución N°15-105-97-J.D. de 1° de septiembre de 1997, expedida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Criterio de fondo.

De acuerdo con el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, los fondos de la Caja de Seguro Social podrán invertirse en préstamos con garantía hipotecaria y anticrética a los asegurados, para la construcción o adquisición de vivienda propia con seguro colectivo de vida.

De acuerdo con el artículo 22 del Reglamento de Préstamos Hipotecarios de la Caja de Seguro Social, es requisito indispensable que la parte interesada entregue a la Institución (Caja de Seguro Social) la escritura contentiva del Contrato de Préstamo con Garantía Hipotecaria y Anticresis, debidamente inscrita en el Registro Público.

Aunado a ello, es obligatorio que el Contrato de Préstamo que surge de la transacción económica descrita, conste en instrumento público o escritura pública, por mandato expreso del numeral 1, del artículo 1131 del Código Civil.

A nuestro juicio, las Cláusulas Contractuales y la Ley aplicable son las que determinan el cumplimiento o incumplimiento del Contrato; y es lo que va a indicar --en última instancia-- la eficacia contractual.

El maestro Roberto Dromi, en su obra intitulada Licitación Pública señala que: ¿se entiende por eficacia del contrato, el hecho de que la ejecución del mismo se ajuste al orden jurídico del cual deriva...¿ (Ediciones Ciudad Argentina, 2a. ed., Buenos Aires, 1995, pág. 499).

Para Dromi, la eficacia contractual, se apega al concepto etimológico del vocablo ¿eficacia¿, que implica un sentido operativo de ejecución, de realización; así como la virtud de la fuerza y el poder para obrar. Añade que ¿la validez y eficacia de los contratos administrativos se supedita al cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones legales vigentes en cuanto a la forma y procedimiento de contratación...¿ (Dromi, Roberto, ob. cit., pág. 500).

Siendo ello así, la eficacia contractual se manifiesta desde el momento en que existe una ejecución, una realización y un cumplimiento válido e irrestricto de la legalidad y del procedimiento contractual.

En el proceso que nos ocupa, se colige que los prestatarios infringieron del texto del artículo 22 del Reglamento de Préstamos Hipotecarios, porque no cumplieron con el requisito de entregar a la Institución la Escritura contentiva del Contrato de Préstamo con Garantía de Primera Hipoteca y Anticresis debidamente inscrita en el Registro Público.

Ello, definitivamente, implica que el Contrato de Préstamo no ha sido eficaz, habida cuenta que la ejecución del mismo no se supeditó a las normas jurídicas de las que deriva, tal como lo explica el maestro Dromi.

En el Documento visible de la foja 15 a la 16 del expediente judicial, el Licdo. Fernando López Alba, quien dice actuar en su condición de Apoderado Legal de la Caja de Seguro Social (suponemos que representa a la Junta Directiva, de dicha institución, por ser la autora del acto cuya interpretación se solicita) argumenta que en el caso sub júdice se fundamentaron en el artículo 40 del Reglamento de Préstamos Hipotecarios que se refiere al deterioro del inmueble que afecta la seguridad y el valor comercial del mismo y que dispone dar por terminado el contrato de préstamo y a exigir su inmediata cancelación.

No compartimos ese criterio, por razón que la norma invocada por el Licdo. Fernando López Alba es aplicable a los préstamos concedidos por la Caja de Seguro Social, que cumplen con todos los requisitos exigidos en el Reglamento de Préstamos Hipotecarios, incluyendo la inscripción de las mejoras en el Registro Público y cuyos efectos y eficacia son plenos.

En el caso que nos ocupa, el Contrato de Préstamo no cumplió con los requisitos exigidos en el Reglamento de Préstamos Hipotecarios, tal como lo explicamos en los párrafos anteriores, motivo por el cual no es un documento que ¿pueda darse por terminado¿ al igual que los contratos que rigen plenamente entre las partes.

Por consiguiente, tampoco es aplicable el artículo 47 del Reglamento de Préstamos Hipotecarios (que cita el Licdo. Fernando López Alba, en representación de la Junta

Directiva de la Caja de Seguro Social), porque dicha norma se refiere al derecho de la institución de previsión social, para declarar vencido el contrato y demandar judicialmente al deudor, cuando se incurra en la falta de seis (6) mensualidades (Ver el párrafo final de la foja 15 y primer párrafo de la foja 16 del expediente judicial).

Basamos nuestra afirmación en el hecho que el Contrato de Préstamo en referencia nunca empezó a regir formalmente y en estricto derecho, por carecer de los requisitos exigidos en el Reglamento de Préstamos Hipotecarios; normativa del cual procede y al que está supeditado, por lo que no es un contrato que surtió efectos legales y ni eficacia jurídica.

Esta es una conclusión a la que arribó la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, en la Resolución N°15-105-97 de 1° de septiembre de 1997, que es objeto de interpretación, cuando se señala que: ¿el perfeccionamiento o eficacia del préstamo aprobado dependía de la suspensión e inscripción en el Registro Público de la respectiva escritura pública, que para estos fines exige la ley, documento que a la fecha no se ha constituido...¿

Siendo ello así, no entendemos por qué ahora se quiere pretender que el contrato sí surtió efectos, que la obligación es líquida y exigible (Remitirse al párrafo primero de la foja 16).

Es importante señalar que el artículo 26 del Reglamento de Préstamos Hipotecarios señala textualmente que: ¿transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 25, si el prestatario no cumpliere con la entrega de los documentos correspondientes, la Caja de Seguro Social ordenará, a través de la Dirección de Ingeniería y Arquitectura, la preparación de un Informe detallado que refleje la disconformidad y justificación del prestatario, para que la Dirección General resuelva lo pertinente.¿

Si ello es así, la Caja de Seguro Social le debió conceder a los prestatarios el plazo de 15 días, contados a partir del levantamiento del Acta de Inspección Final de la Obra (ver artículo 25 del Reglamento de Préstamos Hipotecarios), para que entregaran la Escritura de declaración de mejoras debidamente inscrita en el Registro Público y, transcurrido ese plazo, debió ordenar, a través de la Dirección de Ingeniería y Arquitectura, la preparación del Informe detallado que reflejara la disconformidad y la justificación de los prestatarios Rogelio Alexis Quintana y Jacinta Soriano de Quintana, que les impidió cumplir con la protocolización exigida en el artículo 22 del Reglamento de Préstamos Hipotecarios, para que, posteriormente, la Dirección General resolviera lo pertinente.

No observamos evidencia en el expediente judicial, en la que conste que a los prestatarios se les permitiera explicar su disconformidad o justificación. Tampoco hay constancia de la elaboración del Informe en referencia.

Únicamente se indica que el Comité de Crédito recomendó a la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social que se dejara sin efecto la aprobación del préstamo a los señores Rogelio Alexis Quintana y Jacinta Soriano de Quintana, por lo que conceptuamos que la Resolución N°15-105-97-J.D. adoptada por la Caja de Seguro Social es prematura y violatoria del artículo 29 del Reglamento de Préstamos Hipotecarios.

Consideramos que la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social también vulneró el texto del artículo 26 in comento, al observar un procedimiento distinto al consignado en dicha norma.

Por lo expuesto, consideramos que el sentido y el alcance de la Resolución N°15-105-97-J.D. de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, infringe el artículo 29 del Reglamento de Préstamos Hipotecarios de la Caja de Seguro Social y así solicitamos a los Señores Magistrados sea declarado en su oportunidad procesal.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/bdec.

Licdo. Miguel Atencio P.
Secretario General, a.i.