



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de julio de 2015
C-67-15

Licenciado
Efraín Medina
Director General
Lotería Nacional de Beneficencia
E. S. D.

Señor Director:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota No. 2015 (9-01)185, a través de la cual solicita a esta Procuraduría absolver las siguientes interrogantes: 1) si las libretas que la Lotería Nacional de Beneficencia le asigna a los billeteros para la venta de billetes de lotería pueden ser transmitidas a las personas que éstos designen en la “Carta Testamentaria” o lo que se disponga por vía judicial en caso de sucesión intestada; 2) si es correcto el procedimiento que actualmente practica la institución, en el sentido de que las fianzas otorgadas (en garantía de las libretas), se le entreguen a los herederos sin necesidad de ir a proceso de sucesión, en virtud de la figura de “Carta Testamentaria” creada mediante procedimiento interno de la entidad, y 3) si ese documento es equivalente al testamento en los términos del Código Civil.

Con respecto a la primera interrogante, la opinión de esta Procuraduría es que en virtud del principio de legalidad según el cual los organismos y servidores públicos sólo pueden hacer lo que la Ley les manda u ordena, la Lotería Nacional de Beneficencia **no puede transmitir o traspasar** las libretas que le asignan a los billeteros para la venta de billetes de lotería, puesto que los derechos que surgen de esas asignaciones o del contrato que ambos celebran no son transmisibles, y, además, la ley no lo prevé.

Según la consulta, la asignación de las libretas de lotería se realiza mediante procedimiento establecido por la práctica, porque no existe un reglamento o manual que así lo establezca, y en la consulta se enumeran los pasos que se siguen al respecto, a saber: 1). El interesado llena un formulario solicitándole al Director General de la Lotería Nacional de Beneficencia que le asignen una libreta; 2). el Director General imparte su aprobación (estampando su Vo. Bo) en el mismo formulario; 3). el peticionario consigna en (dinero) una fianza, por el valor de la cantidad de billetes asignados; y 4). En caso de fallecimiento, la suma consignada en fianza de garantía es transferible a la persona indicada en la “Carta Testamentaria”, sin necesidad de proceso de sucesión.

De acuerdo a lo anterior, observamos que la relación jurídica que existe entre la Lotería Nacional de Beneficencia y las personas que se ofrecen a vender billetes para esa institución, surge en virtud de un contrato (para venta de billetes), que se perfecciona con el concurso de la oferta por parte del peticionario (firmando y entregando el formulario), y la aceptación por parte de la institución (estampando su Vo. Bo.), en concordancia con el artículo 1113 del

La Procuraduría de la Administración tiene a Panamá, lo tiene a ti.

Código Civil, que establece que “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”.

A su vez, los derechos y obligaciones que surgen del aludido contrato no pueden ser objeto de transmisión por acto inter vivos (venta, cesión o donación) ni por actos mortis causa (sucesión), no sólo por las características peculiares del mismo, sino porque la ley no contempla la transmisibilidad de esos derechos, como sí ocurre en concesiones y/o contratos administrativos celebrados entre el Estado y los particulares, como es el caso, por ejemplo, en los certificados de operaciones, donde la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, que regula el transporte terrestre público de pasajeros, prevé esta posibilidad al disponer, en su artículo 35 – A, tal como quedó introducido por la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, que en caso de fallecimiento de un titular de certificado de operación, “la concesionaria respectiva podrá solicitar a la Autoridad que reasigne dicho certificado a la persona que pruebe tener derecho a este, de acuerdo a lo establecido en el proceso sucesorio”.

En el caso particular que nos atañe, los derechos que surgen del contrato celebrado entre la Lotería Nacional de Beneficencia con los agentes vendedores de billetes, **no pueden ser objeto de transmisión**, porque el Decreto de Gabinete No. 224 de 16 de julio de 1969, orgánico de la Lotería Nacional de Beneficencia, ni ninguna otra disposición legal contempla esa posibilidad.

Con respecto a la segunda interrogante, que tiene que ver con la “Carta Testamentaria”, que según se nos informa, ha sido establecido por la práctica, sin que exista un reglamento o manual que así lo determine, la opinión de esta Procuraduría es que, en este caso, la Lotería Nacional de Beneficencia **sí puede entregarle a la persona designada por el billetero fallecido, el dinero consignado como fianza de garantía**, porque en esta ocasión la ley sí permite la posibilidad que los contratos contengan obligaciones a favor de terceros, tal como lo establece el artículo 1108 del Código Civil, que a la letra dice:

“Artículo 1108. Los contratos sólo producen efecto entre las partes que los otorgan y sus herederos, salvo, en cuanto a éstos, en el caso en que los derechos y obligaciones que proceden del contrato no sean transmisibles, o por su naturaleza, o por pacto, o por disposición de la ley.

Si el contrato contuviere, alguna estipulación a favor de tercero, éste podrá exigir su cumplimiento, siempre que hubiese hecho saber su aceptación al obligado antes que haya sido aquella revocada” (El énfasis en negrita es del Despacho).

El documento denominado “Carta Testamentaria” es, pues, una estipulación que se hace a favor de un tercero que no es parte del contrato de venta de billetes celebrado entre la Lotería Nacional de Beneficencia y el agente vendedor de billetes de lotería, para que surta sus efectos después de la muerte de éste, tal como ocurre en los contratos de seguros o en los contratos de aperturas de cuentas bancarias de depósitos de dinero, donde el asegurado o el cuentahabiente le da instrucciones a la compañía aseguradora o al banco, según corresponda, que en caso de fallecimiento le entreguen al beneficiario la suma asegurada o depositada.

Sobre el particular, resulta oportuno traer a colación la Sentencia del 20 de agosto de 1999 de la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia en el que se pronunció de la siguiente manera con respecto a una estipulación a favor de tercero prevista en el artículo 1108 del Código Civil:

“ (...)

Como es sabido, el artículo 1108 postula el principio de la relatividad de los contratos, los cuales rigen y tienen su efecto entre las partes que lo han suscrito o entre sus causahabientes. Una excepción a este principio de la relatividad de los contratos, que se sustenta en que los contratos son, con respecto a terceros, **res inter alias acta, lo constituyen las estipulaciones contractuales en beneficio de un tercero que, mientras no sea revocado, puede ser aceptado el beneficio y exigido su cumplimiento.**

CASTAN, citado por PUIG BRUTAU, ofrece el concepto del contrato a favor de tercero en los siguientes términos:

‘Se aplica en la doctrina moderna la denominación de contratos o estipulaciones en favor de tercero a aquel vínculo que se da cuando se estipula que una de las partes contratantes realizará una prestación en provecho de un tercero extraño a la conclusión del contrato y que no está representado en él, pero que a virtud de esta estipulación queda incorporado al contrato como acreedor de esta prestación’

...” (El énfasis en negrita es de la Procuraduría).

Con respecto a la última interrogante, acerca de si el documento denominado “Carta Testamentaria”, o sea, la estipulación a favor de tercero, es equivalente al testamento en los términos del Código Civil, la opinión de esta Procuraduría es que si bien ambos tienen por finalidad producir efectos jurídicos transmisibles después de la muerte del estipulante o el testador, según sea el caso, **no son términos equivalentes**, pues tienen características distintas.

En efecto, entre las características que diferencia una figura de la otra, podemos mencionar que el testamento está regulado en el Libro Tercero del Título III “De los Testamentos” del Código Civil; la estipulación a favor de tercero se establece en el Libro Cuarto, Título I “De las Obligaciones en General y de los Contratos”, concretamente en el artículo 1108 de ese cuerpo normativo; además, la estipulación a favor de tercero no está sujeta a ninguna formalidad, basta que conste por escrito; en cambio, el testamento debe cumplir con los requisitos o las formas estipuladas en la ley, para que produzca sus efectos, dependiendo de la clase de testamento; finalmente el testamento por sí solo no es un título traslativo de dominio, sino que se requiere el mandamiento judicial para adquirir el dominio de los bienes y/o derechos señalados en el testamento o en la sucesión intestada, en tanto que la estipulación a favor de tercero sí es un título traslativo, sin necesidad de requerir mandamiento judicial.

Finalmente, aprovechamos la oportunidad para sugerirle que la Lotería Nacional de Beneficencia debe contar con un reglamento que establezca el procedimiento para la asignación de libretas para ventas y libretas de lotería, dictado dentro del marco que establece el Decreto de Gabinete No. 244 de 16 de julio de 1969 y demás disposiciones vigentes.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

