

2 de junio de 1997.

Licenciado

Eduardo R. González C.

Gerente General y Representante Legal
del Banco Hipotecario Nacional
E. S. D.

Señor Gerente General:

Acuso recibo de su atenta Nota numerada 97(2000-01) 726, de fecha 28 de abril de 1997, en la cual tuvo a bien consultarnos lo siguiente:

“Es la Ley 12 de abril de 1997, la cual autoriza al Banco Hipotecario Nacional a condonar los intereses morosos de sus préstamos, contraria a la Ley 39 de 8 de noviembre de 1984, la cual reorganiza al Banco Hipotecario Nacional y el artículo 19 de la Constitución Política.”

Antes de entrar en el tema objeto de su Consulta consideramos elemental conocer algunos conceptos generales sobre orden público, interés social, utilidad pública, a fin de dar una respuesta atinada a su interrogante.

NOCIONES GENERALES

A.- INTERÉS PÚBLICO:

El interés público es el bien común notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. Aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado perteneciente a toda la población, a todos los individuos, este ocupa un lugar privilegiado al ser un principio fundamental de legitimación. Para autores como Sergio Francisco de la Garza, el interés público intenta satisfacer las necesidades tanto individuales como colectivas. Las necesidades individuales son aquellas que afectan al individuo independientemente de sus relaciones con la sociedad y con el Estado, porque no obstante que no pertenezca a ellos continúa experimentando tal tipo de necesidades.

Respecto a las necesidades colectivas, explica que los individuos al vivir en sociedad, hacen que surjan determinadas necesidades que derivan precisamente de esa convivencia y es posible notar que determinados individuos no pueden satisfacer sus necesidades de manera tal, que se hace necesario proveer a la satisfacción de las mismas. (Acosta Romero, Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2da. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1993, pág. 1050.)

B- INTERÉS SOCIAL:

Este interés social viene de la palabra *societas* que significa reunión, comunidad, compañía. La sociedad puede definirse como "La unión moral de seres inteligentes en acuerdo estable y eficaz para conseguir un fin conocido y querido por todos". Se dice que el interés social, es un fin común que requiere del acuerdo libre de varios hombres para conseguirse. El fin puede ser de diversa naturaleza: mercantil, jurídico, político, cultural, recreativo, etc., pero en todo caso se exige, para su existencia que se dé el consentimiento para alcanzar entre todos los socios ese fin. *El cual es un bien común, en general.* (Cfr. Miguel Acosta Romero pág. 1061).

C- UTILIDAD PÚBLICA:

El Diccionario de Derecho Usual define el concepto Utilidad Pública como todo lo que resulta de interés o convivencia para el bien colectivo, para la masa de individuos que componen el Estado, o, con mayor amplitud para la humanidad en su conjunto. Para autores como Andrés Serra Rojas, la Utilidad Pública, atiende a los arreglos sociales que son a la vez por la comodidad de los individuos y para el mantenimiento del orden, en el sentido que la paz social está interesada en que estas comodidades sean igualmente puestas a disposición de todos los individuos.

Entrando en materia, podemos extraer de la opinión vertida por la Asesoría Legal de dicha institución, que la Ley 39 de 8 de noviembre de 1984, "Por la cual reorganiza el Banco Hipotecario Nacional", tiene dentro de sus funciones y operaciones legales, la de otorgar financiamiento para proyectos de vivienda, comprar o descontar *de la cartera hipotecaria* generada por los proyectos y programas de vivienda que desarrolla el Estado a través del Ministerio de Vivienda; haciendo efectivo el contenido del artículo 113 de Carta Política y en general otras clases de operaciones que contribuyan al mejoramiento de la situación habitacional en nuestro país.

Es oportuna la cobertura que ofrece no solamente la precitada Ley, sino la Carta Política, pues en función de dicha norma, el Estado se provee de los medios económicos para propulsar los programas de viviendas y políticas de bienestar social que redundarán en el progreso de nuestra Nación panameña; a la vez, ejecuta y promueve el interés social, en todos los niveles de forma íntegra dentro de la sociedad, velando por la colectividad más golpeada, y reforzando las necesidades más apremiantes de la población. De allí que esa función social la comparte no sólo con el Ministerio de Vivienda, sino también en forma subsidiaria con el Banco Hipotecario Nacional, lo cual coadyuva a dar solución aquellos

sectores que necesariamente requieren el respaldo del Estado para obtención de una vivienda digna y decorosa.

Es este ente gerencial, el catalizador que transforma los antagonismos sociales en proyectos colectivos de vivienda en una realidad pública en la medida que convida al panameño a mejorar su calidad de vida en igual condición que el resto de la población, mediante el financiamiento de programas de viviendas y amortización de intereses morosos en concepto de vivienda a favor de personas de escasos recursos. Con la aprobación de la Ley 12 de 10 de abril de 1997, el Banco condona los intereses morosos de los prestatarios accediendo a que éstos continúen en sus viviendas e inicien una nueva vida acorde a sus condiciones económicas, evitando en ciertas medida, que recurran a actos perjudiciales en detrimento de su status social.

Estos criterios legales y doctrinales van de la mano con el principio legítimo que descansa sobre el interés público e interés social que rige a favor de todos los sectores de escasos recursos de nuestro país. La propia Ley 12 de 1997 afirma este concepto legítimo de interés social en su artículo 11 cuando dice "Esta Ley es de interés social, tendrá efecto retroactivo y entrará en vigencia a partir de su promulgación."

En Fallo de 9 de mayo de 1994, nuestra Corte Suprema de Justicia se pronunció sobre el particular en los siguientes términos:

" Tanto la doctrina nacional como la extranjera y nuestra jurisprudencia, utilizan los términos utilidad pública e interés social indistintamente. Claro está que es cuando la obra a ejecutar sea en beneficio, provecho o comodidad de la sociedad, y no como pretende el actor, quien solicita que el sentido que se le dé al término "utilidad pública" sea restrictivo y sin tener en cuenta que la obra a realizar es para satisfacer a la comunidad".

El Estado como eje central de la sociedad, se encarga de reorganizar todo el engranaje gubernamental, promoviendo y ejecutando sus políticas sociales mediante los programas de vivienda a través de sus agentes catalizadores, Ministerio de Vivienda y Banco Hipotecario Nacional, los cuales tiene el deber de cumplir con el principio de interés público y social contenido en el artículo 113 de la Constitución Nacional cuyo contenido es el siguiente:

"ARTÍCULO 113. Política de vivienda. El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente los sectores de menor ingreso.

Según el autor Luis Fuentes Montenegro, en el aspecto sistemático no encuadra la norma dentro del presente capítulo, referente en mayor parte a la materia de salud y seguridad social; pues se circunscribe al aspecto de la vivienda como un derecho social en

favor de todos los pobladores. La orientación de este importante derecho social, es la de promover y garantizar (en principio) una vivienda digna, mediante planes y programas de vivienda de interés social, lo que plantea la participación estatal en la plusvalía que puede generar su actividad urbanística, básicamente dirigida a los estamentos sociales más pobres. En esencia se destaca la primacía de un interés social en materia habitacional.

En cumplimiento de la normativa constitucional, es que el Banco Hipotecario Nacional, promueve estas políticas de financiamientos para hacer efectivo el desarrollo de la función social que enmarca nuestra Carta Magna, a fin de suministrar a los sectores marginados, de viviendas decorosas y dignas. No obstante lo expuesto, consideramos que el foco principal de radiación emana de la propia Constitución Política la cual permite que dicha labor recaiga en cabeza del Banco la cual hace suya esta función social a objeto de financiar los proyectos de vivienda. Así nace la Ley 12 de 1997, la cual fue aprobada por la Asamblea Legislativa de conformidad con lo normado en el artículo 153 de la Constitución Política que dice *“ la función legislativa, es ejercida por la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declaradas en esta Constitución”*... Como es la función de proveer vivienda a las sectores de escasos recursos de nuestra población.

Así pues, por medio de la Ley 12 de 1997, el Banco Hipotecario Nacional procede ha reajustar los intereses, de los prestatarios que, por uno u otro motivo, han estado en mora e impedidos de concretar sus arreglos de pago, ya sea por que no contaban con una capacidad económica estable o con inestabilidad laboral, que les permitieran solventar sus deudas con el Banco. Veamos algunos artículos que guardan relación con estas acciones del Banco.

“Artículo 1.- El Banco Hipotecario Nacional, creado por la Ley 10 de 25 de enero de 1973, como una empresa estatal con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, se regirá en adelante por las disposiciones de la presente Ley. El Banco Hipotecario Nacional estará sujeto a las políticas de desarrollo económico y social del Gobierno, a la orientación del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Vivienda, y a la fiscalización de la Contraloría General de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia”.

“Artículo 2.- El Banco Hipotecario Nacional tienen como finalidad proporcionar financiamiento a programas nacionales de vivienda que tiendan a dar efectividad al derecho que consagra el Artículo 113 de la Constitución Política, y a dirigir, regular y fiscalizar el Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos para la vivienda, de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo económico y social del Estado”.

“Artículo 3.- La Nación es subsidiariamente responsable de las obligaciones del Banco Hipotecario Nacional”.

“Artículo 4.- El Banco Hipotecario Nacional estará libre del pago de impuestos, contribuciones o gravámenes y gozará de los mismos privilegios de la Nación en las actuaciones judiciales en que sea parte”.

Finalmente, queremos señalar que estamos de acuerdo con la opinión externada por la Asesoría Legal del Banco Hipotecario Nacional, al afirmar que la Ley 12 de 1997 no es contraria a la Ley 39 de 1984 y al artículo 19 de Constitución Política, toda vez que esta no establece fueros ni privilegios personales pues es aplicable precisamente a todos los sectores marginados en el país que no tienen las mismas condiciones que el resto de los demás ciudadanos, además que en ésta se contempla el interés social, principio legítimo que rige nuestra Carta Política que propugna por el bien común de todos los asociados.

Con la esperanza de haber dado respuesta a su solicitud, me suscribo del señor Gerente, con el debido respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.