

8 de enero de 1996.

Licenciado  
**WINSTON R. BELCH B.**  
 Gerente General del  
 Banco Hipotecario Nacional  
 E. S. D.

Señor Gerente General:

En atención a Nota Nº 95(2000-01)2,743 de fecha 22 de noviembre de 1995, procedemos a emitir nuestras opiniones en torno a la medida tomada por el Banco Hipotecario Nacional, de establecer "dentro de sus cláusulas contractuales de los préstamos que otorga, la obligación por parte del comprador a no promover el desalojo de ninguna de las personas que aparecen en su cuadro socio-económico (familia) y, además se especifica que el incumplimiento de esta obligación trae consigo una sanción según las disposiciones vigentes."

Antes de entrar al fondo de su interesante consulta, nos permitimos expresar las siguientes consideraciones:

La Constitución Política, en el artículo 52 consagra de forma expresa la protección que el Estado deberá dispensar a toda familia establecida en el territorio de la República, en ese mismo norte el artículo 58, dispone que el Estado velará por el mejoramiento social y económico de la familia y organizará el patrimonio familiar determinando la naturaleza y cuantía de los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que éste es inalienable e inembargable.

Estos principios se concretizan a través de diferentes instituciones, y una de ellas, lo es, el Banco Hipotecario Nacional, ente estatal cuya finalidad básica es proporcionar financiamiento a programas nacionales de vivienda que tiendan a dar efectividad al derecho que consagra la misma Constitución Política en el artículo 113.

el cual estatuye que "El Estado establecerá una política de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso".

El Banco Hipotecario Nacional, fue creado y reorganizado mediante Leyes 10 de 25 de enero 1973 y, 39 de 8 de noviembre de 1984, respectivamente. Estas Leyes facultan a la mencionada institución, para elaborar los planes y programas respecto a la política nacional de vivienda así como ejecutar y hacer ejecutar estos planes, en relación con adjudicatarios de tales propiedades.

En 1995, entra en vigencia el Código de la Familia, que surge como una necesidad de una sociedad ávida de normas que regulen y protejan no sólo la unidad familiar sino también la igualdad de derechos y deberes de los cónyuges, además de la igualdad de los hijos y la protección del menor; y, éstos precisamente, constituyen los principios rectores de este instrumento legal que ha venido a llenar un vacío existente en materia familiar. Esta nueva legislación busca preservar los derechos y garantías que debe tener toda familia sobre una base de respeto mutuo y responsabilidad compartida.

Ahora bien, con respecto a los problemas de desalojo que se presentan por familias que ocupan viviendas otorgadas por el Banco Hipotecario Nacional, no compartimos el criterio que ha externado el Departamento Jurídico, por las siguientes razones:

1. La problemática planteada surge con motivo de darse el desalojo de familias que ocupan viviendas pertenecientes al Banco Hipotecario Nacional. No conocemos los motivos por los que se producen tales desalojos, sin embargo, esta medida se adopta generalmente por falta del pago correspondiente en la obligación contraída. En este caso, pudiera tratarse del incumplimiento de un contrato de compraventa con garantía hipotecaria y anticrética elevada a Escritura Pública e inscrito en el Registro Público, operación que se realiza de conformidad a lo estatuido en el Código Civil, Ley Orgánica del Banco Hipotecario Nacional y el Reglamento de Préstamos Hipotecario de dicha institución.

2. De la Legislación especial del Banco Hipotecario Nacional, se colige que el mismo está facultado para

realizar las gestiones de cobro contra los morosos en los préstamos hipotecarios de vivienda.

3. Por su parte, el Código de la Familia, es una legislación creada para protección y beneficio de la familia panameña. Si bien, en sus artículos como el 607, 626, 629, 631, entre otros, consagra como una de las necesidades primarias de toda familia el derecho a la vivienda, esto no significa de ningún modo que los organismos dedicados a la materia familiar, deban encargarse de proporcionar respuestas habitacionales a la colectividad que conforman las familias en el territorio nacional. Esta Ley, ha sido promulgada con la intención de crear nuevas instituciones que procuren la unidad y cohesión familiar, que protejan al menor, velando de que sus derechos básicos sean satisfechos, tales como alimentación, conocer quiénes son sus padres, usar sus apellidos, educación integral, salud, buen trato, ser protegido de diferentes cosas que pueden afectar su desarrollo y desenvolvimiento social, a ser respetado, etc.; pero no es la intención de esta legislación involucrarse en otros aspectos que definitivamente se encuentran debidamente regulados, tal como sucede en el caso de las viviendas, que cuenta con una institución destinada a proporcionar financiamientos a programas de viviendas que tiendan a favorecer a familias de escasos recursos.

4. No estamos de acuerdo con aquellos de que el tipo de vivienda que adjudica el Estado a través del Banco Hipotecario Nacional, estén comprendidas dentro de la definición de patrimonio familiar que brinda el Código de la Familia, ya que como bien señala el artículo 471 de este Código, el patrimonio familiar requiere de ciertas formalidades o requisitos para que se dé este como tal, así, debe constituirse por resolución judicial y a petición de uno de los miembros de la familia, por lo que, la constitución de éste debe ser autorizada judicialmente, los bienes que han de constituir dicho patrimonio debe estar libre o sea que no debe pasar sobre ellos ningún tipo de hipoteca, finalmente el artículo 476, establece que personas pueden pedir que se constituya el patrimonio familiar.

Luego entonces, de la lectura de esta norma se colige sin lugar a dudas que, las viviendas que adjudica el Banco Hipotecario no constituyen patrimonio familiar, toda vez que sobre ellos pende hipoteca, es decir, son bienes inmuebles pertenecientes al Estado, quien a través del

Banco Hipotecario realiza los cobros correspondientes; estos bienes mientras pertenezcan al Estado, pueden ser embargados por incumplimiento en el pago debido. De tal modo que, el Banco Hipotecario Nacional debe ejecutar las medidas que le otorga la Ley con la finalidad de constreñir a los morosos al cumplimiento de la obligación tomada, y no trasladar éstas transacciones financieras que forman parte de sus operaciones regulares que como entidad encargada de programas de viviendas realizan y, que redundan en interés social, a otros órganos cuya competencia por la naturaleza del asunto no les corresponde.

La creación de los Tribunales y Juzgados de Familia y de Menores como hemos señalado anteriormente, obedece a una necesidad de regular las relaciones familiares en los matrimonios, uniones de hecho, los derechos del menor, la participación que debe tener el Estado en la política familiar, y en fin como deben realizarse los procedimientos de esta materia; pero esto, no se traduce en que esta nueva jurisdicción asuma las responsabilidades que por ley le compete a otras instituciones gubernamentales, esta aseveración se ve corroborada en el mismo Código in comento, cuanto en el artículo 626, dice:

**"ARTICULO 626.** El Estado, a través de las instituciones correspondientes, garantizará a la familia el acceso a una vivienda digna y suficiente a sus necesidades.

En el mismo sentido, en el artículo 631, ha establecido lo siguiente:

**"ARTICULO 631.** El Ministerio de la Vivienda, en colaboración con los Ministerios de Trabajo y bienestar social, de Educación, de Salud y, de Obras Públicas, Coordinará los programas para el mejoramiento de la vivienda y orientación de los grupos humanos marginados en zonas insalubres, peligrosas o inadecuadas, para su reubicación, adaptación y desarrollo en los sectores correctamente urbanizados o en los edificios de vivienda colectiva".

Del contenido de estas disposiciones se desprende de manera indubitable que si bien el Código de la Familia consagra como deber del Estado garantizar a toda familia el derecho a una vivienda digna y ajustada a sus necesidades, asimismo para ello destaca claramente que estas acciones se llevarán a efectos a través de las instituciones correspondientes.

Así pues, debemos entender que la legislación en materia de familia crea un nuevo concepto de protección y de unidad familiar, sin embargo, esto no implica que patrocina irresponsabilidades, por el contrario, trata de imponer en los casos planteados justicia social, por lo que todos los asuntos relativos a la familia deben ser escuchados e investigados para determinar así, la ayuda que se les ha de prestar.

En virtud de todo lo expresado, a nuestro juicio le corresponde al Banco Hipotecario Nacional, proceder a tomar las medidas pertinentes en relación con vivienda adjudicadas por la institución y, si en algunos casos es menester llegar al desalojo, estos casos deben ser estudiados e investigados para que la decisión adoptada se cifa a la realidad de los adjudicatarios y a los ordenamientos establecidos. Creemos que, igual actuación realizaría la Caja de Ahorros o la Caja de Seguro Social, entidades que también financian viviendas a familias panameñas frente a conflictos que se les presenten y, no trasladando los a la jurisdicción de familia que debe conocer de otros asuntos.

De este modo esperamos haber absuelto en debida forma su solicitud de asesoramiento, me suscribo, atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

16/ANdeF/ech.