

Panamá, 5 de febrero de 1999.

Licenciado  
Eduardo González  
Gerente General del Banco  
Hipotecario Nacional  
E. S. D.

Señor Gerente General:

A esta Procuraduría ingresó su Consulta No. 98(2000-01)1388-A, de fecha 20 de noviembre de 1998, por medio de la cual plantea la siguiente interrogante:

¿Puede el Banco Hipotecario Nacional proceder al refinanciamiento de un préstamo contando con garantías suficientes que permitirán satisfacer el cumplimiento de la obligación existente con esta entidad bancaria?

Previo al análisis de su Consulta, es preciso hacer algunas consideraciones a su respecto.

El pasado 30 de noviembre de 1998, este Despacho recibió el Texto idéntico de esta Consulta, incluso con el mismo número y fecha, del documento que actualmente analizamos. Esa Consulta fue retirada de la Procuraduría de la Administración por los Abogados Javier González y Luis Vega, ambos funcionarios del Banco Hipotecario Nacional, el día 11 de diciembre de 1998, luego de firmar una constancia en la que expresaron su deseo de desistir de la misma.

Nuevamente ha ingresado a esta instancia su Consulta, expresando en idénticos términos el tema planteado en la primera oportunidad; sin embargo, luego de evaluar su texto, estimamos conveniente proceder a su estudio.

El Estado tiene por mandato constitucional el deber de establecer ¿una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso¿ (Ver artículo 113, Constitución Política). Esta norma tiene su antecedente histórico en la Constitución Política de 1941, es decir, en nuestra primera Constitución social (a diferencia de las anteriores, de corte individualista), pero, es preciso comprender la dimensión de lo que implica la incorporación de los derechos sociales, en el texto constitucional. En primer lugar, citando al Dr. César Quintero, en su obra Derecho Constitucional, expresa que ¿El calificativo de sociales que se le ha dado, obedece a que tienen por objeto proteger y asistir a grupos o sectores concretos de la sociedad. En cambio, los derechos estrictamente individuales tienen como titular, en principio al individuo abstracta y aisladamente concebido¿ (QUINTERO, César. Derecho Constitucional. Librería, Litografía e Imprenta Antonio Lehmann. San José, Costa Rica. 1967, p. 258.).

Sigue diciendo el jurista panameño que ¿¿ los derechos sociales no entrañan garantías de los individuos para protegerse contra la acción de las autoridades públicas. Por el contrario, tales derechos se traducen en prestaciones concretas a cargo del Estado y en beneficio de grupos sociales económicamente débiles o necesitados¿ (Ibídem, p. 259).

La afirmación del Dr. César Quintero, es oportuna para este análisis, pues debe el Banco Hipotecario Nacional, entender que la función social que desempeña, amparada bajo el fundamento del artículo 113, de la Constitución Política no se concreta o se dirige en favor de un particular, sino de una política institucional. En otras palabras, los derechos sociales no se destinan a un individuo, sino al conglomerado, al grupo social respectivo.

Hemos entrado en la consideración de la función social que evidentemente está llamada a cumplir la entidad bancaria que dirige; y en ese sentido, es claro que como empresa estatal se encuentra sujeta a las políticas de desarrollo económico y social del Gobierno y a la orientación del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Vivienda, teniendo en razón de esto, el deber de determinar la política nacional de vivienda.

Ahora bien, luego de confrontar el planteamiento esbozado en su Consulta, en cuanto, a ofrecer un nuevo préstamo a ex prestatarios del Banco, con el objeto de que éstos satisfagan obligaciones asumidas con terceros; debo expresarle que nuestro criterio es contrario al expuesto por el Departamento Legal de su Institución, y esto en razón de que esta transacción escapa del giro normal de las operaciones del Banco, ya que su política crediticia orientada al ámbito social no puede comprender la concesión de préstamos o financiamientos para satisfacer o cumplir con otra especie de obligaciones, que no sean las estrictamente habitacionales, es decir, las relativas a proveer viviendas de tipo social insustituibles, a sus clientes.

Lo expresado tiene su fundamento en el Reglamento de Préstamo Hipotecario, contenido en la Resolución de Junta Directiva No.2-7, de 31 de enero de 1996, artículo 2º, que dice lo siguiente:

Artículo 2º: ¿Con el propósito de buscar una pronta solución al problema habitacional en nuestro país, y dar efectividad al derecho consagrado en el artículo 113 de la Constitución Nacional, EL BANCO HIPOTECARIO NACIONAL, procederá a otorgar préstamos con garantía hipotecaria y anticrética a todas aquellas personas, especialmente las de menores ingresos, que hayan cumplido con los requisitos y condiciones establecidas en este Reglamento, y en todas las otras reglamentaciones que para tales efectos establezca el BANCO.

PARÁGRAFO: Los lotes de terrenos, lotes y casas, apartamentos o viviendas de cualquier tipo adjudicada al o a los solicitantes, deberá ser ocupada por éste o éstos de manera permanente y nunca con propósitos de lucro o comerciales, sino para uso habitacional.¿

Opinamos además, que en caso de que el Banco Hipotecario Nacional considere atender excepcionalmente, la tramitación de este tipo de transacciones deben recibir la aprobación o autorización de la Junta Directiva, como máximo cuerpo directivo y administrativo de la entidad.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/7/cch.

Tema:

Derechos Sociales: Concepto

Interpretación

Aparición y razón de ser en el Texto Constitucional

Banco Hipotecario Nacional: Préstamos de carácter social

No puede financiar obligaciones distintas  
a las habitacionales